

TAMPEREEN YLIOPISTO  
Johtamisen ja talouden tiedekunta

## **Onko kaupungilla valta valita? Toimijuuden ymmärtäminen strukturalistisesta näkökulmasta**

Yrityksen johtaminen  
Pro gradu –tutkielma  
Ohjaaja: Arto Haveri  
Toukokuu 2019

Janne Weander

# TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamisen ja talouden tiedekunta, yrityksen johtaminen
Tekijä:	Janne Weander
Tutkielman nimi:	Onko kaupungilla valta valita? Toimijuuden ymmärtäminen strukturalistisesta näkökulmasta
Pro gradu –tutkielma:	71 sivua, 1 liitesivu
Aika:	Toukokuu 2019
Avainsanat:	kuntajohtaminen, strategia, kaupungistuminen, väestömuutos, organisaation identiteetti

---

Tutkimuksen tarkoituksena on vastata kysymykseen kaupunkien strategiatyön merkityksestä niiden elinvoiman kehittämisen työkaluna. Tutkimus analysoi neljän rakennemuutosta läpikäyvän Itä-Suomen kaupungin strategiaa suhteessa niiden haasteisiin ja esittää teoreettisen viitekehyksen strukturaalisten, rakentavien ja kaupunkien toimintaympäristöä sekä identiteettiä määrittävien tekijöiden löytymiseksi. Teoreettisen viitekehyksen avulla työ analysoi tutkittavien kaupunkien identiteettiä sekä kykyä jalostaa toimintaympäristöä määrittäviä annettuja tai luotuja rakenteita strategiseksi voimavaraksi.

Tutkimus toteutettiin arvioimalla strategian muodostamisprosessia, strategiaan julkilausuttuja tavoitteita sekä lähtöolettamuksia ja eri teemojen kautta analysoimalla näistä strukturalistisia tekijöitä. Temaattisen luokittelun jälkeen arvioitiin tutkimuskohteiden identiteettiä ja haluttua tahtotilaa perustuen strategiaan sekä muuhun aineistoon ja ympäristöä rajoittaviin tekijöihin. Analyysin kautta tavoitettiin ymmärrys tutkimuskohteiden sosiaalisesta identiteetistä, strukturalistisista rajoittavista tekijöistä sekä strategian- ja strategiatyön merkityksestä käytännössä.

Työ on teoreettiselta taustaltaan poikkitieteellinen ja teoreettinen viitekehys pohjautuu kansantaloustieteiden uuteen aluetalousteoriaan, sosiaalisen konstruktivismiin sekä strategiatutkimukseen ja johtamistieteisiin. Tutkimus on luonteeltaan emansipatorinen ja sen tavoite on paljastaa valtarakenteita, jotka määrittävät mitä julkisessa strategiatyössä kirjataan strategiaan sekä rajataan toiseudeksi strategiatyön ulkopuolelle. Tavoitteena on, että lukija oivaltaa strukturalististen rakenteiden hahmottamisen tärkeyden sekä kykenee soveltamaan esitettyä teorianmallia osana julkisen sektorin strategia- ja sidosryhmätyötä.

## Sisällysluettelo

1. Johdanto.....	1
1.1. Aihealueen esittely.....	1
1.2. Tutkimuksen kontribuutio ja tavoitteet.....	3
1.3. Tutkimuksen empiirinen viitekehys: muuttoliike ajaa aluekehitystä Suomessa.....	7
2. Strukturalistinen toimintaympäristö sekä johtamisen ja strategian teoriatraditio.....	13
2.1 Tutkimuksen teoreettinen viitekehys.....	13
2.2.1 Strategia- ja johtamistutkimuksen aamunkoitto.....	15
2.2.2 Kohti modernia strategia- ja johtamistutkimusta.....	19
2.3 Strategiatutkimuksen valtavirtateoriat.....	23
2.4 Kuntien liikkumavara sekä kovat ja pehmeät tekijät - strukturalistinen näkökulma.....	29
3. Tutkimuksen toteutus ja aineisto.....	34
3.1 Teoreettinen johtoajatus ja tutkimuksen lähestymistapa....	34
3.2 Tutkimuksen toteutus.....	36
3.3 Kilpailutekijöiden tarkastelu osana julkishallinnon strategiaa.....	43
3.3.1. Kuopio.....	43
3.3.2. Iisalmi.....	45
3.3.3. Mikkeli.....	47
3.3.4. Savonlinna.....	49
3.4 "Hyvä asua, elää ja yrittää" .....	51
4. Johtopäätökset, suositukset strategiatyöhön ja pohdinta .....	61
Lähdeluettelo.....	67
Liitteet.....	71

Taulukko 1:	Alueellisten klustereiden keskuskaupunkien väestökehitys 2000-2016.....	9
Taulukko 2:	Johtamistieteiden historiallinen kehitys ja lähtökohdat..	18
Taulukko 3:	Strategiatutkimuksen lähestymistavat.....	23
Taulukko 4:	Tutkimuskohteena olevien kaupunkien tilannekuva.....	37
Taulukko 5:	Tutkimusaineiston temaattinen ja asiakohmainen luokittelu sekä näiden välinen resonanssi.....	42
Taulukko 6:	Kuopion tilannekuva.....	44
Taulukko 7:	Iisalmen tilannekuva.....	46
Taulukko 8:	Mikkelin tilannekuva.....	48
Taulukko 9:	Savonlinnan tilannekuva.....	50
Taulukko 10:	Tutkimusaineiston tyypittely ja käsittely tutkimuskysymysten kautta.....	53
Kuvio 1:	Muuttovoitto- ja tappioalueet Suomessa 2018.....	8
Kuvio 2:	Työllisten osuus työikäisestä väestöstä Suomessa ja Ruotsissa 2016.....	11
Kuvio 3:	Tutkimuksen teoreettinen viitekehys.....	14
Kuvio 4:	Tutkimuksen teoreettinen lähestymistapa.....	29
Kuvio 5:	Strukturalistinen näkökulma kuntastrategian toimintaympäristön rajoituksiin.....	31
Kuvio 6:	Abduktiivinen lähestymistapa tutkimuksessa.....	35
Kuvio 7:	Tutkimusasetelma sekä teoreettisen viitekehyyksen muodostaminen ja tutkimusaineiston analyysi.....	40
Kuvio 8:	Aineiston tyypittely ja strukturaalisten tekijöiden analysointi.....	54
Kuvio 9:	Strukturalistisen tekijöiden sisällyttäminen strategiaprosessiin.....	58
Liite: Kuvio 10:	Lakisääteisten tehtävien määrän kehitys kunnissa....	71

# 1. JOHDANTO

## 1.1 Aihealueen esittely

Tämä poikkitieteellinen pro gradu juontaa hallinto- ja kauppatieteiden välimaastoon keskittyen kysymykseen strategian merkityksestä osana rakennemuutoksesta kärsivien kaupunkien mahdollisuuksista vaikuttaa elinvoimansa kehittämiseen. Tutkimuksen pääkysymys on *“voidaanko kaupunkistrategialla luoda erottavia ja merkityksellisiä tekijöitä alueen elinvoiman edistämiseksi”*. Tutkimuksen teoreettinen lähtökohta on identiteetti-, strategia ja imago tutkimuksessa ja siinä, mitä strategiatyö on julkisissa organisaatioissa ja voidaanko strategiatyössä määritellyillä valinnoilla tosiasiallisesti luoda merkittävää vaikutusta ja mitä mahdollisuuksia näillä valinnoilla luodaan sekä samanaikaisesti rajataan ulos, kohti kaupunkistrategian toiseutta. Tarkastelun kohteena ovat rakennemuutoksen vaikutuksen alla olevat Itä-Suomen kaupungit Kuopio, Iisalmi, Mikkeli ja Savonlinna.

Kaupunkien itsensä merkitykselliseksi nimeämät erottavat tekijät jaetaan työssä kahteen kategoriaan: *luotuihin* ja *annettuihin* erottaviin tekijöihin. Luodut erottavat tekijät ovat jotakin, mitä kaupunki yhteisönä on kyennyt luomaan omatoimisesti, tehdyn tavoitteellisen työn kautta. Annetut tekijät liittyvät esimerkiksi maantieteellisiin tekijöihin, kuten luontoon tai esimerkiksi kauan olemassa olleeseen (enemmän kuin ihmisen elinikä) historialliseen elementtiin, johon kaupunki yhteisönä ei kykene lyhyellä aikavälillä vaikuttamaan.

Kansantaloustieteessä nousi 1990-luvulla käsitteeksi niin kutsuttu uusi aluetalousteoriat (New Economic Geography), jonka lähtökohtana on, että aluekehitys on modernilla talousrakenteella väistämättä keskittävää (Krugman, 1991). Aluetalousteorian mukaan alueiden, kuten kaupunkien, menestystä erottavat tekijät perustuvat taloudellisiin kehitysprosesseihin, jotka

kumuloituvat ajallisen kehityksen kanssa. Yhtiöt määrittävät sijaintinsa optimoimalla skaalaetuja kuten tuottavuutta, työvoiman saantia ja markkinoiden läheisyyttä. Tuloksena on ajan kuluessa jakaantuminen muutamaan keskittävään kasvukeskukseen sekä muihin paikkakuntiin (Halonen, 2016). Suomessa kehitys näkyy esimerkiksi verrattaessa Pohjois- ja Itä-Suomen teollisuuskaupunkeja suhteessa Etelä-Suomen ja Pirkanmaan kasvukeskuksiin (Tilastokeskus, 2018).

Kehitys johtaa tilanteeseen, jossa resurssit niukkenevat osana laajempaa taloudellista muutosta kasvukeskusten ulkopuolella ja mahdollisuuksien verkostosta käydään yhä tiukkenevampaa kilpailua pienempien, toissijaisten, kaupunki- ja kuntatoimijoiden kesken. Toimija ei voi saada kaikkea, vaan sen on kyettävä valintoihin (Rainisto, 2004). Työperäinen muuttoliike kuvastaa eri alueiden kilpailuasetelmaa kansallisella tasolla ja näkyy väestöliikkeenä.

Aluetutkija Timo Aro (2016) on tutkinut muuttoliikkeeseen vaikuttavia tekijöitä. Aro kategorisoi kaupunkien houkuttelevuuden eri tekijöihin, joita ovat:

- kovat vetovoimatekijät
- pehmeät vetovoimatekijät
- sijaintitekijät
- mainetekijät
- identiteettitekijät

Esimerkiksi investoinnit ja työpaikat kuuluvat koviin vetovoimatekijöihin, joiden perässä muuttaminen on luonnollista ja joskus jopa välttämätöntä. Tilastojen mukaan tämä on luonnollisin syy nuorien aikuisten muuttoon, jotka lähtevät opiskelemaan tai valmistuttuaan työn perässä toiseen kaupunkiin (vuonna 2016 74% Suomessa muuttaneista ihmisistä olivat alle 35-vuotiaita ja heistä yli puolet työssäkäyviä). Pehmeisiin tekijöihin luetaan mm. kulttuuritapahtumat ja yleinen viihtyvyys, jotka auttavat pysymään ja sitouttavat alueellisesti. Kaupunkien strategiadokumenteissa näitä Aron luokittelemia tekijöitä käsitellään yleisellä tasolla tasa-arvoisina, vaikkakin valitun strategian tuloksia ja alueellista kehitystä mitataan useimmiten elinkeinopoliittisilla indikaattoreilla

(kuten työllisyys ja muuttoliike). Aron tutkimuksissa esitetty jako on kuitenkin suhteellisen geneerinen, eikä ota kantaa siihen kuinka eri vetovoimatekijät ovat tosiasiallisesti muodostuneet. Tässä työssä tuodaan esiin strukturalistinen näkökulma, jonka kautta voidaan analysoida kaupunkien tai kuntien toimintaan vaikuttavia määrääviä tekijöitä ja niiden luonnetta.

Työ on teoreettiselta taustaltaan poikkitieteellinen. Teoreettinen viitekehys pohjautuu kansantaloustieteiden uuteen aluetalousteoriaan, sosiaalisen konstruktivismiin sekä strategiatutkimukseen ja johtamistieteisiin. Tutkimus on luonteeltaan emansipatorinen ja sen tavoite on paljastaa valtarakenteita, jotka määrittävät mitä julkisessa strategiatyössä kirjataan strategiaan sekä rajataan toiseudeksi strategiatyön ulkopuolelle.

Aluetalousteorian kuvaamaan kehityksen yhä enemmissä määrin tiivistyessä ja kuntien tehtävien muuttuessa on perusteltua tarkastella kaupunkien itsensä määrittämien tekijöiden vaikutusta ja kaupunkien vaikuttavuuden keinoja osana toimijoiden strategiaprosessia ja pyrkiä löytämään jakajia kysymykseen *mihin kaupunki voi muutoksen keskellä aidosti strategiansa kautta vaikuttaa*. Näiden tekijöiden löytämiseksi ja luokittelemiseksi esitän strukturalistisen näkökulman, jonka kautta kaupunki voi toimijana analysoida ympärillä tapahtuvaa muutosta, löytää annettuja tekijöitä ja vaikuttaa tehokkaammin tulevaisuuteensa strategiatyön kautta. Tavoitteena on, että lukija oivaltaa strukturalististen rakenteiden hahmottamisen tärkeyden sekä kykenee soveltamaan esitettyä teoriamallia osana julkisen sektorin strategia- ja sidosryhmätyötä.

## 1.2 Tutkimuksen kontribuutio ja tavoitteet

Tutkimuksen kontribuutiona on osoittaa strukturaalisten tekijöiden (kuten demografinen muutos) vaikuttavuuden merkitys osana kaupunkien strategisia valintoja, joita tehdään joko tiedostetusti tai tiedostamatta olevalla tasolla. *Strukturalistisilla tekijöillä tarkoitetaan toimintaympäristön rajoitteita, jotka*

*sitovat tutkimukseen valittujen kaupunkien liikkumavaraa, ja joihin ne eivät kykene suoraan toiminnallaan tai valinnoillaan vaikuttamaan.* Strukturalistisia tekijöitä ovat esimerkiksi väestörakenne, pitkään jatkuneeseen teollisuuden kehitykseen perustuvat vahvuudet, seutukaupungin geografinen sijainti suhteessa suurempiin kaupunkikeskuksiin, luontoon tai historiaan perustuvat imagotekijät<sup>1</sup>. Strukturalistisia tekijöitä voidaan tyypitellä tutkimusnäkökulmasta riippuen esimerkiksi temaattisesti kulttuurillisiin, taloudellisiin ja väestörakenteeseen liittyviin tekijöihin. Yhteistä niillä kuitenkin on, että joko niiden tietoinen kopioiminen, generoiminen tai negatiivisen tekijän ollessa kyseessä, merkityksen vähentäminen on epätodennäköistä tai erittäin vaikeaa.

Tässä työssä keskitytään erityisesti kahteen seutukaupunkeihin vaikuttavaan strukturalistiseen tekijään. (1) Väestömuutos ilmenee strukturalistisena rajoittavana tekijänä, joka aiheuttaa valtavia positiivisia tai negatiivisia vaikutuksia kohdekaupungille, johon kaupungin toimijana on vaikea tai lähes mahdoton vaikuttaa. Väestömuutoksen taustalla on pitkään jatkunut yleinen maailman, - kansan, - ja aluetaloudellinen sekä poliittinen kehitys ja se ilmenee esimerkiksi muuttovirtoina taajamista kaupunkien ja seutukaupungeista vahvempiin väestökeskittyymiin. Väestömuutokseen vaikuttaa myös valtakunnan yleinen demografinen kehitys kuten esimerkiksi kuolleisuuden suurempi aste suhteessa syntyvyyteen. (2) Toisena valittuna tekijänä työssä tarkastellaan kaupunkien peruspalvelutehtävää. Lainsäädäntöön perustuva tehtävä edellyttää tiettyjen toimintojen järjestämistä kaupungin toimesta, joka rajoittaa kaupunkien investointi- ja valinnanmahdollisuuksia. Lakisääteisten tehtävien järjestämismäärä on noussut tasaisesti 1970-luvulta alkaen (Liite: kuvio 7) ja se näkyy luonnollisesti kaupunkien toimintatavoissa, kuten strategiadokumenteissa ja niiden työstämisessä. Mitä enemmän peruspalveluihin liittyviä tehtäviä kaupungeilla on, sitä samankaltaisempia kaupunkien strategiadokumentit ovat – vaimentaen mahdollisuuksia erikoistumiseen ja kaupunkiprofiilien nostamiseen erottautuvaksi tekijöiksi. Mikäli kaupungit eivät onnistu luomaan peruspalvelutehtävästä nousevien

---

<sup>1</sup> Esimerkiksi vuonna 1478 rakennettu Olavinlinna ja vuodesta 1912 pidetyt Savonlinnan oopperajuhlat Savonlinnassa ovat seutukaupungin positiivisia strukturalistisia tekijöitä



strukturalististen tekijöiden lisäksi uudenlaisia avauksia, voi se johtaa siihen, että esimerkiksi strategiatyön tulokset ovat varsin geneerisiä eri kaupunkien välillä, poistaen itse tarkoituksen lakiin perustuvalta kaupunkistrategialta ja tuottaen pahimmassa tapauksessa niiden funktioksi ainoastaan geneerisen toimintavelvoitteiden kuvauksen.

Tutkimuksen teoreettinen johtoajatus olettaa, että kaupungeilla olisi jossain määrin liikkumavaraa strategioissa esiin nousevien asioiden suhteen, mutta kuitenkin siinä määrin että geneerisyyttä strategiatyössä esiintyy. Tavoite on tuoda esiin mekanismi, ymmärtävätkö kaupunkien strategiatyöhön osallistuvat muutoksia jotka de facto muokkaavat kaupunkien toimintaympäristöä ja rajoittavat valintojen mahdollisuuksia strukturealisesti. Valintojen tekeminen ja tilan hyödyntäminen vaatii myös poliittista päätöksentekokapasiteettia ja työssä sivutaan myös sen rajoittavia huomioita.

Työ on luonteeltaan emansipatorinen ja tutkijan tehtävänä nähdään olevan rakenteiden paljastaminen olevaksi kirjoittamisen kautta muutoksen aikaansaamiseksi. Emansipatorista lähestymistapaa on sovellettu yhteiskuntatieteessä esimerkiksi rauhan- ja konfliktintutkimuksen saralla 1980-luvulta alkaen (Galtung, 1985). Emansipatorinen tutkimusote ottaa lähtökohdakseen normatiivisen ulottuvuuden, jonka mukaan tutkimus on kriittistä, mikäli se edesauttaa positiivista yhteiskunnallista kehitystä tuomalla esiin rakenteellisia epäkohtia tai rajoitteita muutoksen aikaansaamiseksi. Näin arvolähtöinen tutkimus tavoittelee siis ei-toivottujen yhteiskunnallisten käytäntöjen kritiikkiä ja paljastamista edistämällä toimijoiden emansipaatiota esimerkiksi demografisista, sosiaalisista, poliittisista ja taloudellisesta konventiosta. Lähestymistapaa sovelletaan tässä tutkimuksessa muutoksesta kohti parempaa ja elinvoimaisempaa seutukaupunkia tuoden esiin kaupunkien toimintaa rajoittavia strukturalistisia tekijöitä. Teorian sidonnaisuus kaupunkien poliittiseen päätöksentekoon, tarkasteltavaan tutkimusaineistoon ja tulosten sovellettavuus käytännön ratkaisuihin edesauttavat tutkimuksen kriittisyyttä.

Tutkimuksen käytännön emansipatorinen lähtökohta tähtää siihen, kaupunkitason poliittinen päätöksenteko saisi teoreettisen viitekehyksen,

jonka kautta analysoida ja arvottaa todellisesti kaupunkiympäristöön vaikuttavia ja hallittavia tekijöitä sekä niitä tekijöitä, joihin ei päätöksenteolla voida suoraan vaikuttaa. Työ pyrkii siis kehittämään päätöksentekoprosessia arvottamalla faktatietoa osaksi arvoperustaista poliittista päätöksentekoa. Strategiadokumentit ilmentävät tutkimuskohteena tavoitteita, joita poliittisella päätöksenteolla usein haetaan, mutta usein tavoitteet ovat liian yleismaailmallisia toteuttavaksi, jolloin on vaara, että varsinainen päätöksenteko jää semanttiseksi.

Työn tavoitteena on osoittaa mahdollisia kehityskohteita pohdittavaksi kaupunkien ja kuntien strategiatyössä tulevaisuudessa perustuen kuntien toimintaa rajoittaviin tekijöihin. Analyysi lähestyy reflektiivisesti niitä rakenteita, jotka johtavat käsitykseen valintojen tekemisestä ja niiden teknisestä ratkaistavuudesta strategiatyön kautta esitettynä. Keskeistä ei ole hypoteesien ja väittämien tiedostaminen, vaan se mitkä ovat niiden olemassaolon yleiset ehdot, jotka esitetyn tutkimuskysymyksen totuusarvoa tuottavat. Esitetyt faktat eivät ole siten arvovapaita, vaan ne muodostuvat strukturalistisen vallan rakenteista.

Strategiatyössä valittujen ja julkilausuttujen tekijöiden joukko muodostaa yhteisön, jollainen kaupunki haluaa olla ja jota se viestii ulospäin houkutellakseen alueelle uusia investointeja ja näiden myötä yritystoimintaa sekä työpaikkoja, joista alueellinen elinvoima muodostuu.

Työn teoreettisen kontribuution tavoitteena on yhdistää viime vuosikymmenen aikana kehittyntä, pääasiassa amerikkalaisen tieteenvaltavirran määrittelemää strategia- ja johtajuustutkimusta Suomen kontekstiin ja eritoten haasteisiin, joka juontuu uudessa aluetalousteoriassa kuvattuun dynamiikkaan kumuloituvasta aluekehityksestä Itä-Suomen alueella, sekä esittää teoreettinen malli jonka myötä kunnat voisivat strategiatyössä kehittää lähestymistapaansa strategian ymmärtämisessä ja merkityksellisyyden rakentamisessa huomioiden strukturaaliset rajoittavat ja toimintaa mahdollistavat tekijät. Työssä analysoin myös strategia- ja johtamistieteiden kehitystä ja niiden käsitystä maailman ymmärtämisen suhteen, argumentoiden

että strategiaa ei voi ymmärtää ainoastaan pragmaattisena elementtinä, vaan kuvauksena siitä, kuinka kyseessä oleva organisaatio positioi itsensä toimijana suhteessa maailman muutokseen. Tutkimus perustuu teoreettiseen johtajatuokseen ja abduktiiviseen logiikkaan ja on tavoitteiltaan emansipatorinen. Tutkimusfokuksen rajauksesta johtuen analyysin ulkopuolelle on rajattu laajempi, pääosin amerikkalainen julkisen sektorin valtavirtaa edustava, pragmaattisempi strategiatutkimus <sup>2</sup>(ks. esim. Moore, 1995., Boyne, 2006., Ferlie & Ongaro, 2015, Bryson et al., 2010.).

### **1.3. Tutkimuksen empiirinen viitekehys: muuttoliike ajaa aluekehitystä Suomessa**

VTT Timo Aron mukaan muuttoliike (vrt. kaupungistuminen, urbanisaatio) on huomioitu heikosti Suomen nykyisessä hallitusohjelmassa. Ohjelma käsittää 74 sivua ja siinä on noin 20 000 sanaa, joista oman osansa ovat saaneet mm. saimaannorppa, hevosenlanta energiatuotteena ja esimerkiksi kokeileva kokeilukulttuuri sekä monet muut kymmenet asiat. Hallitusohjelmassa ei ole kuitenkaan yhtään sanaa kaupungistumisesta lukuun ottamatta yhtä viitemainintaa urbanisaatiosta. (Aro, 2017) Usein myös kuntastrategioissa todetaan, että kaupungistuminen jatkuu tai puhutaan ainoastaan rakenteellisesta muutoksesta, joka koskettaa erityisesti Pohjois- ja Itä-Suomea ja siten myös tiettyä kuntaa tai kaupunkia.

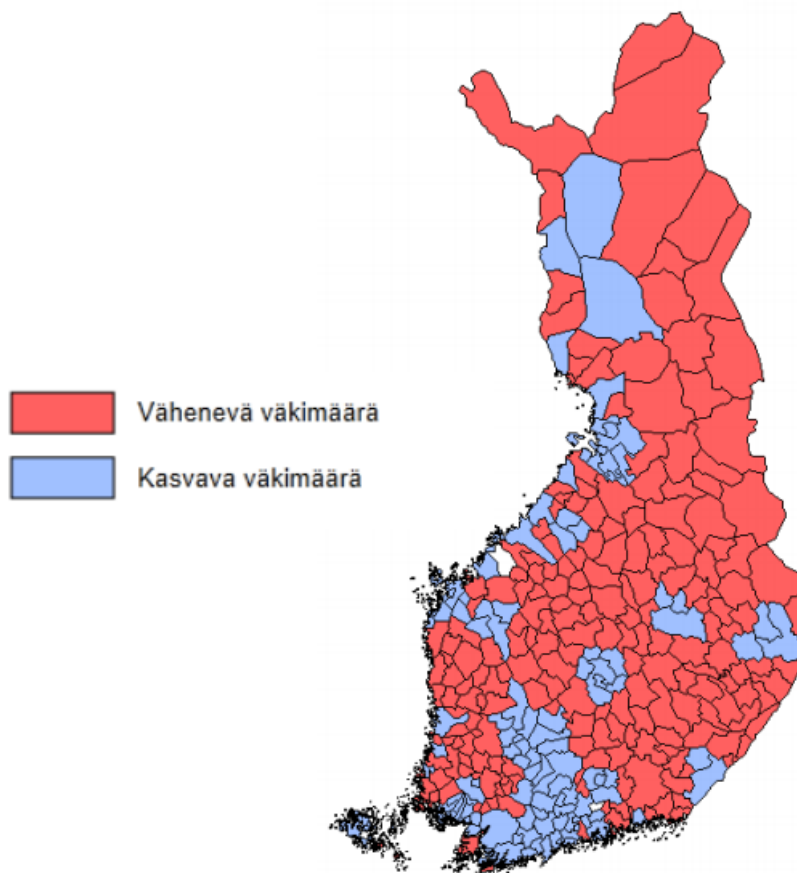
Polarisoituminen Etelä-Suomen ja muutaman kasvukeskuksen sekä muun Suomen välillä on kuitenkin kiihtynyt erityisesti 1960-luvulta asti. 1900-luvun alun teollistumisen myötä maatalousyhteiskunta on vähitellen siirtynyt kouluttautuneempaan ja työn muutoksen myötä enemmän tietotyötä tekevien suuntaan. Suomessa onkin meneillään kaupungistumisen toinen aalto, joka muuttaa enemmissä määrin koko maan elinkeinoelämää ja siten

---

<sup>2</sup> Viimeisten vuosikymmenten aikana kehittynyt, amerikkalainen julkisen strategiatutkimuksen tieteenala, jonka valtavirta on viime keskittynyt debattiin hallintorakenteiden erilaisuudesta yksityisen markkinaehtoisten toimijoiden sekä demokraattisen hallintomallin välillä.

väestörakennetta, johtaen kasvukeskusten ulkopuolella olevien kuntien toimintojen muutokseen. Esimerkiksi kaupunkialueiden väkiluku on lisääntynyt 720.000 henkilöllä ja työpaikkojen määrä 200.000 kaupunkialueilla vuosina 1990-2015.

Vastaavasti maaseutualueiden väestö on vähentynyt 220.00 henkilöllä ja työpaikkojen määrä samalla ajanjaksolla 70.000 työpaikalla. Päiväkohtaisesti luettuna kaupunkialueiden väestö on siis kasvanut 74 henkilöä joka ainoa päivä vuodesta 1990 ja maaseutualueiden väestö on vähentynyt -22 henkilöä joka ainoa päivä vuodesta 1990 (Aro, 2017). Suomen kaupungistumisaste on tilastointitavasta riippuen 70-85% (2017). Vuonna 2017 noin 90% Suomen maapinta-alasta on ollut muuttotappioaluetta, väestöliikkeen keskittyessä suurempiin kaupunkeihin (Kuvio 1).



Kuvio 1: Muuttovoitto- ja tappioalueet Suomessa 2018 (Vaattovaara, 2018)

Muutoksen myötä Suomeen on kehittynyt alueellisia klustereita, jotka omaavat valtaosan kansallisen tason elinvoimaisuudesta, kuten työikäisestä väestöstä, työpaikoista, bruttokansantuotteesta, asuntorakentamisesta ja tutkimus- sekä tuotekehitysmenoista. Alueellistumisen klustereiden vetureina toimivat Suomessa keskuskaupungit, joista näitä ympäröivät samalla talous- ja työssäkäyntialueella sijaitsevat kunnat hyötyvät. Esimerkiksi Jyväskylän välittömässä läheisyydessä sijaitseva Muurame valittiin Suomen eniten yrittäjäystävällisyyttä kehittäneeksi kunnaksi vuonna 2018 (Elinkeinopoliittinen mittaristo, 2018).

Taulukko 1: Alueellisten klustereiden keskuskaupunkien väestökehitys 2000-2016

Kaupunki	Väestökehitys vuosina 2000-2016
<b>Metropolialue</b>	
Helsingin, Espoon ja Vantaa	170.100 / 15,20%
<b>Suuret kaupunkiseudut</b>	
Tampere	29.700 / 13,20%
Turku	15.500 / 8,30%
Oulu	37.700 / 19,0%
<b>Suuret keskisuuret kaupunkiseudut</b>	
Jyväskylä	23.700 / 16,9%
Lahti	22.500 / 18,90%
Kuopio	8.000 / 6,87%
Pori	800 / 0,9%
Joensuu	4500 / 6,0%
Seinäjoki	4500 / 7,95%
Vaasa	6200 / 10,0%
<b>Keskisuuret kaupunkiseudut</b>	
Hämeenlinna (v. 2010-2016)	1000 / 1,6%
Lappeenranta	2300 / 3,2%
Kouvola	-6200, -6,8%

Muutos näkyy samanaikaisesti useammalla eri tasolla, niin alueellisesti kuin valtakunnallisestikin (taulukko 1). Tendenssi on, että erityisesti alle 35-vuotias työikäinen väestö muuttaa suurempiin kasvukeskuksiin (suuret keskisuuret kaupunkiseudut tai suuremmat), mutta muuttoliikettä tapahtuu myös maakuntien sisällä huolimatta siitä ovatko maakunnat kansallisella tasolla muuttovoitto- tai tappiollisia. Suurempia väestönmenettäjiä ovat tällöin sisäinen muuttoliike huomioiden maakuntien ”kakkoskaupungit”, kuten esimerkiksi Etelä-Savossa Savonlinna suhteessa hieman suurempaan Mikkeliin. Kymenlaakso maakunta puolestaan kärsii kokonaisuudessaan väestömuutoksesta ja kehityslinja näkyy esimerkiksi maakunnan keskuskaupunkien Kouvolan ja Kotkan<sup>3</sup>, väestönkehityksessä.

Muuttoliikettä tapahtuu ruohonjuuritasolla myös kaupunkien sisällä, sillä palvelut keskittyvät enemmän keskusta- ja tietyille taajamille, jolloin väestö muuttaa luontoisesti kohti kaupunkien keskustaa myös muuttotappiopaikkakunnilla. Tämä tarkoittaa sitä, että tietyt kaupunginosat menettävät väestöä ja erityisesti pienet, syrjäiset kunnat ajautuvat kriisitilaan, joista ei ole poispääsyä ilman kuntaliitosta tai vastaavaa todellista väestörakenteen kehitystä mukailevan palvelu- ja hallintorakenteen alasajoa. Kuntastrategian merkitys korostuu siten myös tällaisissa tilanteissa, sillä väestötappiollisissa taajamakaupungeissa esimerkiksi kouluverkko- tai terveydenhuoltopalvelujen sopeuttaminen muutoksiin on usein haasteellinen asia alueen poliittisille päätöksentekojärjestelmille, vaikka faktat puoltavatkin palveluverkon karsintaa ja siitä syntyviä säästöjä.

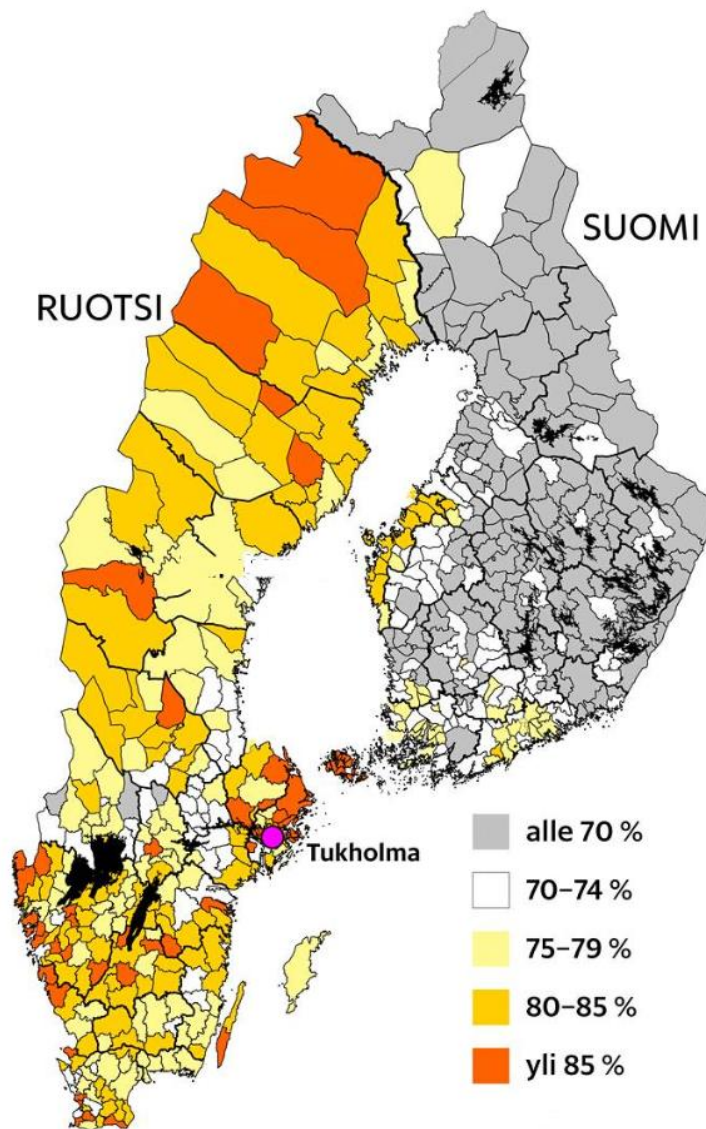
Kaupungistumisen kehitys Suomessa on kuitenkin vasta enemmän alku- kuin loppupäässä, sillä teollistuminen ja agraarituotannon muutos tapahtuivat Suomessa verrattain myöhään suhteessa muihin länsimaihin. Esimerkiksi Ruotsissa kaupungistuminen on kehittynyt jo 1850-luvulta alkaen, jolloin yhteiskunta teollistui sahojen ja konepajojen myötä. 1920-luvulla Suomessa

---

<sup>3</sup> Kotkan väestömäärän muutos vuosina 2000-2016 oli -1,2% (660 henkilöä), mutta väestömäärä on laskenut tasaisesti vuodesta 1980.

noin 70% väestöstä eli maatalousyhteiskunnassa, luvun ollessa Ruotsissa tuolloin alle puolet väestöstä.

Aluekehityksen murrosvaiheen merkittävin kuvaaja on muutoksessa työn kohtaaminen suhteessa väestön alueelliseen koulutustaustaan sekä tarjolla oleviin vaihtoehtoihin. Murrosta koskevien alueiden työllisyysaste on matala suhteessa alueisiin, jotka ovat jo pidemmän aikaa kehittyneet kohti pysyvämpää kaupungistunutta väestörakennetta. Kansallisella tasolla tätä voidaan verrata esimerkiksi Ruotsin ja Suomen välillä.



Kuvio 2: Työllisten osuus työikäisestä väestöstä Suomessa ja Ruotsissa 2016 (mukaillen Pelli 2018, Nordregio, 2018)

Ruotsissa noin 80% väestöstä asuu etelämpänä kuin yksikään suomalainen ja väestö on keskittynyt vastaavasti alueellisiin klustereihin jo 1900-luvun aikana, kuten Suomessa nykyinen kehitys näyttää suuntaavaan. Pidemmälle kehittyneessä kaupungistuneessa yhteiskunnassa työn ja muuttoliikkeen murros on siis edennyt siten, että työn perässä muuttavat henkilöt ovat jo muuttaneet paikkakunnilta (Rasmussen et al. 2011). Tämä on siten tasannut alueella asuvien työllisyyden riittävän korkealle tasolle, jotta alueellista kriisiytymistä ei juurikaan enää tapahdu. Muutos on toki edellyttänyt sitä, että maaseutu on osittain autioitunut ja asutus muuttunut tiiviimmäksi, jotta nykyiselle väestölle voidaan tarjota riittävät palvelut kustannustehokkaasti. Työllisyys on erityisen korkea Ruotsissa alueilla, joille on syntynyt tiettyjen alojen erityisosaamista joko luontaisesti tai suunnitelmallisen työn tuloksena ja osittain matkailun saralla.

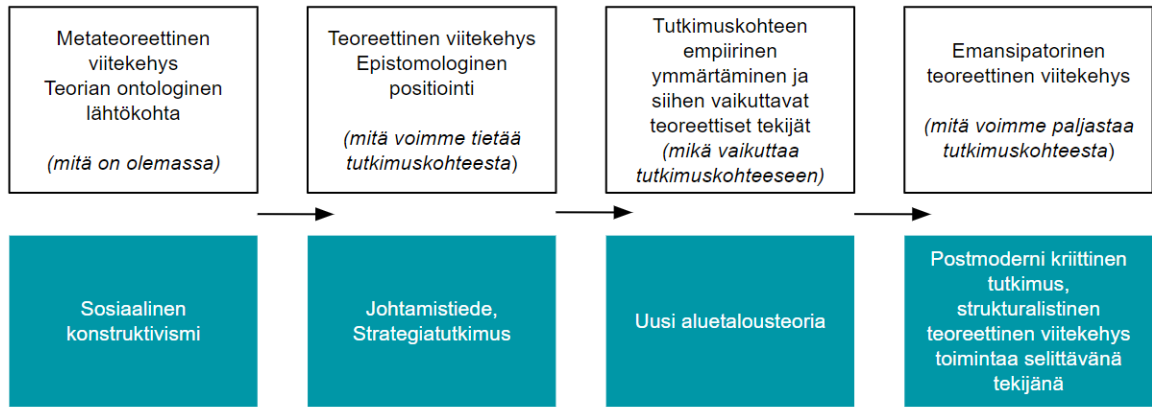
Kaupungistumisesta johtuva muuttoliike on globaali ilmiö, joka johtuu talouden ja elinkeinoelämän rakenteen muutoksesta, valtioiden välisestä keskinäisriippuvuuden kasvusta sekä transnationaalisten prosessien, kuten globaalin talouden talouden tiivistymisestä. Se muuttaa yhteiskuntien rakenteita läpileikkaavasti ja vaikuttaa alueelliseen palvelutuotantoon, työllisyyteen, koulutukseen ja kulttuuripohjaan asettaen raamit, joiden rajoissa kunta voi toimijana sopeuttaa sekä kehittää toimintaansa valitun strategian painopisteiden mukaisesti. Tuloksena syntyy uuden aluetalousteorian mukainen kehityslinja, jonka keskittävä muutos vaikuttaa tutkimuskohteeseen ja niiden toimintaympäristöön perustavanlaatuisesti. Voimakas keskittävä vaikutus on tärkeää tiedostaa itse toimijoiden strategiatyössä sekä kun tutkimuskohdetta tarkastellaan empiirisesti.



## **2. STRUKTURALISTINEN TOIMINTAYMPÄRISTÖ SEKÄ JOHTAMISEN JA STRATEGIAN TEORIATRADITIO**

### **2.1. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys**

Kuten edellisen luvun empiirisessä viitekehyksessä tuodaan esiin, kaupunkien toimintaan vaikuttavien tekijöiden joukko muodostaa moniulotteisen pinnan kaupunkien tai kuntien toimijuutta analysoitaessa. Kaupunki nähdään työssä sosiaalisena konstruktiona, joka muodostuu kunakin hetkenä siihen vaikuttavien sosiaalisten ja ulkoisten tekijöiden lopputuloksena. Kyseessä on siis tutkimuksellinen objekti, joka muuntautuu kunakin hetkenä riippuen siihen vaikuttavista ja sitä muodostavista tekijöistä. Kaupunkiin toimijana asettuu erilaisia lähtöoletuksia ja odotuksia riippuen siihen suunnatun viitekehysten ja viiteryhmiä näkökulmista. Kaupungin strategia-aineistoja luodaan usein myös erilaisista viitekehyksistä katsoen ja aineistot itsessään kuvaavat sitä, kuinka kaupunki toimijana nähdään. Kaupunki käsitetään tässä työssä siis sosiaalisena konstruktiona, joka resonoi ympäristönsä kanssa. Aineisto tuo myös esiin ja kiteyttää sen, minkä kaupunki itse lausuu merkitykselliseksi. Tästä syystä tutkimuskohdetta ja valittua aihetta on perusteltua käsitellä johtamistieteiden sekä strategiatutkimuksen teoreettisesta viitekehyksestä monipuolisesti, sillä näin saadaan laaja-alainen teoreettinen näkemys, kuinka eri teorialinjat ja näkemykset hahmottavat tutkimiskohteen ja sen tuottaman tutkimusaineiston toimijana.



Kuvio 3: Tutkimuksen teoreettinen viitekehys

Työn teoreettinen viitekehys rakentuu johtamistieteiden traditioon sekä siitä kehittyneeseen strategiatutkimuksen viitekehyykseen. Strategiatutkimuksen päälinjojen analysointi on perusteltua tässä kontekstissa, sillä kuten edellä on todettu, ymmärrys teoreettisesta perspektiivistä luo perustan sille, kuinka strategia ymmärretään ja nähdään kaupunkien itsensä työvälineenä sekä tutkimuskohteena. Tässä pääluvussa käydään läpi johtamistieteiden kehityskaari 1900-luvun alusta nykypäivään, jonka jälkeen esitetään tarkemmin strategiatutkimuksen kehitys sekä kuinka eri strategiatutkimuksen teoreettiset traditiot näkevät ja positioivat strategian tutkimuskohteena. Teoreettisessa tarkastelussa metatasolla nähdään olevan Ludvig Wittgensteinin ajatus siitä, että kieli rakentaa todellisuutta. Toisin sanoen tutkimus olettaa sosiaalisen konstruktivismin näkökulmasta, että tutkija puhuu tai kirjoittaa tutkimuskohteen olevaksi, samoin kuin itse analyysin kohteena oleva dokumentaatio esittää kaupungin toimijana siten kuin kaupunki itse näkee strategian merkityksen.

Tutkimuksen lähtöoletuksena ja tutkimuskohteisiin vaikuttavana tekijänä analyysissa nähdään myös uusi aluetalousteorია, jonka kehityslinjat näkyvät esitetyssä empiirisessä viitekehyyksessä. Luonteeltaan tutkimus on kriittistä tutkimusta, jonka tavoitteena on tutkimuskohteiden emansipaatio. Emansipatorinen lähtökohta tuodaan teoreettisessa tarkastelussa esiin suosituksina ja teoreettisena linssinä, jonka kautta itse tutkimuskohteet voivat arvioida tulevaisuudessa strategiatyöhön ja strategian sekä toimintaympäristön ymmärtämiseen vaikuttavia tekijöitä. Teoreettisen

tarkastelun tuloksena saadaan siis kokonaiskuva strategiatyön hahmottamisesta alkaen johtamistieteiden kehityksestä strategiatutkimukseen ja eri strategiatyön teoreettisen tarkastelun linssihin, jonka perusteella tuodaan esiin postmoderni näkökulma, joka yhdistää tutkimuskohteeseen vaikuttavat strukturalistiset tekijät osaksi emansipatorista tarkoitusta, jota kaupungit analysoidussa tutkimusaineistossa lausuvat itse todeksi. (Kuvio 3)

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys ja teorianasettelu reflektoi myös koko tieteenalan kehitystä aina 1900-luvun alusta moderniin tutkimukseen ja on siten perusteltua, että osana teoriaa esitetään myös tieteenalan kehitystä. Seuraavassa kolmessa kappaleessa tuodaan esiin johtamistieteen ja strategiatutkimuksen kehityslinjat, jonka jälkeen esitetään strukturalistinen näkökulma tutkittavaan aineistoon. Teoreettisen viitekehysten ontologia esitetään teoreettisen johtoajatuksen sekä tutkimuksellisen lähestymistavan yhteydessä (kappale 3.1). Uuden aluetalousteorian vaikuttavuus tutkimuskohdetta selittävänä tekijänä on tuotu esiin empiirisen viitekehysten yhteydessä, tavoitteena antaa lukijalle ymmärrys uuden aluetalousteorian keskeisestä vaikutuksesta empiiriseen aineistoon sekä tutkimuskohteeseen. Työn fokusoinnin vuoksi teoriaa ei käydä sen tarkemmin, mutta lukijan on hyvä tiedostaa uuden aluetalousteorian keskittävä vaikutus eksplisiittisenä selittävänä voimana teoreettisen asettelun edetessä kriittiseen tutkimukseen.

### 2.2.1 Strategia- ja johtamistutkimuksen aamunkoitto

Jouluaattona 1968 Apollo 8:n komentomoduulista tuli ensimmäinen ihmisen tekemä kappale kuun kiertoradalla. Tarinan mukaan Nasan maatoimintojen ohjaajan poika kysyi isältään: ”kuka lentää avaruusalusta?”. Kun isä oli välittänyt kysymyksen komentomoduuliin, astronautti Bill Anders vastasi ”Luullakseni Sir Isaac Newton hoitaa hommaa tällä hetkellä”. Kuten tuo utelias poika, Gary Hamel kysyy samaa johtamisen perusteoksessaan *the Future of Management*; kuka johtaa organisaatiotasi? Saattaisi olla houkuttelevaa vastata toimitusjohtaja, ylin johto tai vaikkapa kaikki me organisaation

edustajat. Olisit luultavasti oikeassa, sillä johtajuus on prosessien kautta läsnä organisaation kaikissa toiminnoissa. Tosiasiassa kuitenkin, mitä tahansa organisaatiota tai yritystä johtavat prosessit, käytännöt ja tavat, jotka juontavat juurensa 1900-luvun alkuun ja modernin johtamisen teorialaditioon. (Hamel, 2007). Johtamistieteiden kehitys on toki avannut uusia valtavirtoja ja käytännön sovellutuksia viimeisen sadan vuoden kuluessa, sen siirtyessä taylorismista aina postmoderneihin johtamisteoriohin ja emansipatoriseen johtamiseen (ks. esim. Witzel & Warner, 2013., Parry & Meindl, 2002. & Avolio & Walumbwa., 2009.). Väitän, että Johtamistieteiden teorialaditiota ja pragmaattista lähestymistapa todellisuuteen on tärkeä ymmärtää, jotta strategian merkitys voidaan asettaa oikeaan kontekstiin, sillä strategian tehtävä on viedä johtamista käytäntöön - ja selkeää rajanvetoa strategia- ja johtamistutkimuksen välillä ei voi tai edes kannata käsittää, sillä tieteenalat ovat samanaikaisesti ja näkökulmasta riippuen, hyvinkin päällekkäisiä ja toisiinsa linkittyneitä.

Johtajuus-tutkimus<sup>4</sup> on kehittynyt tieteenalana viimeisen sadan vuoden aikana sykäyksittäin ja kyse on verrattain nuoresta tieteenalasta. Käsitteenä johtajuus on luonnostaan monimerkityksellinen ja sille löytyy satoja erilaisia määritelmiä. Teollistumisen alkuvaiheista lähtien eri teorioille on kuitenkin ollut yhteistä pyrkiä selittämään sitä, millainen johtajuus on vaikuttavaa organisaation tavoitteiden kannalta (Yukl, 2012). Johtajuuden teorioiden voidaan katsoa eroavan toisistaan traditionaalisesti kahden elementin suhteen; käsitys siitä, kuka vaikuttaa tavoitteisiin ja niiden sisältöön vaihtelee eri teorialaditioissa.

Osallistava johtaminen korostaa organisaation jäsenten mahdollisuuksia ottaa kantaa tavoitteisiin ja osallistua niiden muodostamiseen, keskitetyn mallin ottaessa tarkastelun kohteeksi joko johtoryhmän tai ainoastaan organisaation johtajan itsensä. Toiseksi käsitykset tavoitteiden metodeista vaihtelevat näkökulmasta riippuen. Voidaankin keskustella autoritäärisen ja

---

<sup>4</sup> Epäselvyyksien välttämiseksi tekstissä käytetään johtajuudesta seuraavia termejä painottaen näiden lähestymistapa käsittää johtajuutta; *johtajuus yleiskäsitteenä*, *management* traditionaalisen (autoritäärisen) johtajuuden kuvaajana ja *leadership* demokraattisen johtajuuden käsitteenä

demokraattisen johtajuuden välisestä jännitteestä. Tutkimustraditiota on myös havainnollistettu kolmen käsitteen välillä; johtajuus luonteenpiirteenä on keskittynyt johtajuuden henkilökohtaisiin ominaisuuksiin ja myöhemmin johtamiskäyttäytymiseen sekä tilannesidonaisuuteen. Johtamiskäyttäytymistä lähestymistapana voidaan jakaa kahteen ulottuvuuteen; ihmiskeskeiseen johtamistarpeiden tyydyttämiseen sekä tehtäväorientoituneeseen näkökulmaan. Tilannesidonnainen katsonta puolestaan keskittyy johtajuuden kontekstiin eikä näe johtajuutta stabiilina ilmiönä, vaan asioiden ja vaikuttavien tekijöiden tuloksena. (Lämsä & Hautala, 2009)

Huomattavaa on, että jokainen aikakausi luo periaatteessa omanlaisensa lähestymistavan johtamiseen ja tätä myöten strategian ymmärtämiseen tutkimuksen kohteena. Johtajuustutkimuksen fokus voidaan lähestymistavasta riippuen jakaa myös tieteenalan kehityksen historiassa karkeasti neljän eri tutkimusilmiön tai oletuksen piiriin (Taulukko 2.). Management-tutkimus on kehittynyt teollistumisen myötä 1910-luvulla ja keskittynyt erityisesti työn organisoinnin tehostamiseen. Ontologiselta lähestymistavaltaan näkökulma esittää, että todellisuus on meistä riippumatta ja keskittyy organisaation sekä toimintakulttuurin suorituskyvyn maksimointiin. Tutkimuskohteiden laajentuessa ja tieteenalan ottaessa vaikutteita esimerkiksi psykologista, on johtajuustutkimus ottanut kohteeksi 1950-luvulta lähtien myös subjektiivisia johtajuuden määreitä. Nämä suuntaukset keskittyvät esimiehen ja seuraajan positiointiin henkilökohtaisella tasolla ja tutkimuksen kohteeksi ovat nousseet esimerkiksi visionäärinen ja karismaattinen johtajuus. Näkökulmat ovat vähitellen laajentuneet myös johtajuuden kontekstin tutkimukseen.

1980-luvun aikana kiihtynyt globalisaatio toi puolestaan suuria muutospaineita eri organisaatioille ja strateginen johtaminen ja esimerkiksi muutosjohtaminen nousivat tieteenalan keskiöön. Ontologialtaan lähestymistavat ovat olleet realistisia sekä objektivistisia ja korostaneet tiedon pragmaattista luonnetta osana organisaatioiden kehittymistä. Vähitellen postmodernin tutkimuksen välimaastoon on kehittynyt esimerkiksi feministisiä johtajuustutkimuksen lähestymistapoja.

2000-luvulla jalansijaa saanut postmoderni johtajuustutkimus on luonteelta idealistista sekä skeptistä, pyrkiessään esimerkiksi sosiaalisessa kanssakäymisessä luotujen ja intersubjektiivisissa kanssakäymisessä käytettyjen kielen kautta rakennettujen valtamääreiden dekonstruktioon. Lähtökohtana voi olla esimerkiksi piilotettujen valtarakenteiden paljastaminen ja siten tiettyjen johtajuusmallien ja käytäntöjen emansipaatio suhteessa johdettaviin tai johtajaan. Aineistoa voidaan käyttää esimerkiksi sellaisenaan kontekstista irrallisena ja tulkita eri näkökulmien kautta nontraditionaalisin menetelmin, vaikkapa tanssin tai symbolien kautta. Yhteistä postmoderneille johtajuuden teorioille on johtajuuden näkeminen ilmiönä laajemmassa kontekstissa. Tieteenalan tutkimustraditiota ja kehityslinjoja sekä lähtökohtia voidaan havainnollistaa esimerkiksi seuraavasti:

Taulukko 2: Johtamistieteiden historiallinen kehitys ja lähtökohdat

Tutkimuksellinen fokus	Aikakausi	Ontologia	Epistemologia	Tutkimuskohde	Esimerkki-suuntauksia
Management-tutkimus	1910–1980	Materialismi, positivismi	Empirismi, objektiivisuus	Työn organisoinnin tehostaminen	Fordismi, Taylorismi
Esimies- ja seuraaja-tutkimus	1950-	Idealismi, subjektivismi	Rationalistinen subjektiivisuus, behavioralismi	Johtaja objektina, johtajuuden konteksti	Behavioralistinen tutkimus; visionäärisuus, karismaattisuus
Organisatorinen tutkimus	1980-	Realismi, objektivismi	Rationalismi, pragmatismi	Strateginen johtajuus, muutosjohtaminen	Feministinen organisaatiotutkimus, organisaatio-oppiminen
Postmoderni tutkimus	2000-	Idealismi, skeptismi	Konstruktivismi, dekonstruktio	Johtajuuden monitieteiset elementit, piilotettu johtajuus	Henkinen johtajuus, kehollinen johtajuus

Johtajuus muuttuu käsitteenä kuitenkin kunkin kontekstin sekä tilan ja ajan myötä, joten kukin taulukko tai assosiaatioketju on aina yksittäisen tutkijan yksittäinen subjektiivinen näkemys tieteenalan kehitykseen. Huomattavaa on, että useat tutkimussuuntaukset ovat olemassa samanaikaisesti ja lomittain.

Siten edellisen sivun taulukkokin on vain yksi näkökulma jäsentää tieteenalan historiallista kehitystä ja sen ilmiöitä.

Johtajuuden teorialttraditio on kehittynyt paljolti viimeisen sadan vuoden aikana, kuten taulukossa 2 on esitetty. Strategia tutkimuskohteena on aina riippuvainen siitä teoreettisesta linssistä, johon kyseinen valittu strategiatutkimuksen ontologia ja epistemologia perustuvat. Edempänä tässä tutkimuksessa esitän, että strukturalistinen näkökulma kaupunkien toimintaa ja strategiaa määräävänä tekijänä voi paljastaa tiedostamattomiakin, kaupunkien päätöksentekoon vaikuttavia seikkoja tai vaikuttamia, joiden merkitys on hyvä ymmärtää organisaation strategiaprosessissa. Tutkimuksessa strategia nähdään siis artifaktina, joka moniulotteisten vaikutuksien ja organisaation itsensä muokkaama. Tämä poststrukturalistinen lähtöoletamus asettaa tämän tutkimuksen postmoderniin johtajuuden tutkimukseen.

1990-luvulta asti nousua saaneen ja nykyään valtavirraksi vakiintuneen luonteeltaan monitieteisen leadership-tutkimus tulee sijoittaa em. taulukkoon organisatorisen sekä postmodernin tutkimuksen välimaastoon. Leadership-asetelmassa on kyse siten laajemmasta ilmiöstä tieteenalan sisällä, kuin ainoastaan yksittäisestä uudesta tutkimussuuntauksesta. Johtajuustutkimus luo itseään uudestaan, kuten mikä tahansa tieteenala tai kielen kautta synnytetty olio. Perehdyn seuraavassa luvussa tarkemmin leadership-tutkimuksellisen käänteen syihin ja sen tuottamiin käsityksiin modernista johtajuudesta.

### **2.2.2 Kohti modernia strategia- ja johtamistutkimusta**

1980-luvulta alkanut globalisaation murros vaikutti osaltaan johtamistieteiden näkökulmiin määrittämään itseään uudella tavalla. Toimintaympäristön ja kulttuurin murrokset nousivat uusiksi tutkimuskohteiksi organisaatioiden muuttuessa enemmän kohti kompleksisia rakennelmia traditionaalisten hierarkiamallien sijaan. 1990-luvulle tultaessa ylimmän johdon vierelle

fokukseen nousi muutosjohtajuus sekä johtamiskapasiteetin jakaminen sekä vahvistaminen toisissa. Esimerkiksi tiimijohtaminen ja tiimiytymisprosessit tulivat osaksi tieteenalan valtavirtaa.

Maailma on muuttunut ja globalisoitunut nopeammin, kuin johtamisen perusteet ovat uudistuneet. *Gary Hamel* kirjoittaa artikkelissaan *Moon Shots for Management* johtajuuden kypsyystä kohti murrostarvetta. Hamelin mukaan johtaminen on historiallisesti kehitetty vastaamaan kahteen ongelmaan; ensinnäkin saada keskitaitoiset työntekijät toimimaan tehokkaasti ja tarkasti sekä koordinoimaan näitä suorituksia siten että niitä voidaan toistaa suuria määriä. Käytännössä johtaminen on läpi historian ollut tehokkuuden ja skaalautuvuuden kehittämistä, ratkaisun ollessa byrokratia, tarkat roolit ja vastuu sekä hierarkia. (Hamel, 2009)

Suurimmat johtamisen pragmaattiset läpimurrot, kuten työkulun suunnittelu, määräaikaisten budjetointi, ROI-analyysi ja esimerkiksi lean- ja projektijohtaminen ovat kuitenkin olleet läsnä jo 1900-luvun alusta alkaen; itse asiassa kaikki nämä perusteet voidaan juontaa aloittaneen henkilöiden kuten Daniel McCallum, Frederick Taylor ja Henry Ford – jotka olivat syntyneet jo ennen Yhdysvaltain sisällissotaa 1865. (Hamel, 2009)

Hamel huomauttaa, että maailman muuttuessa myös johtamisen tarve on muuttunut, eikä traditionaalinen teollisuusajan pragmaattinen johtaminen enää riitä (Hamel, 2009). Johtamisen luonne on siis perustavanlaatuisesti murroksessa. Perinteinen status quo-johtaminen korvaantuu vähitellen tavoitteellisella, inspiroivalla johtamisella, jota kutsun *käänteeksi kohti postmodernia leadership:iä*.

Dynamiikka on murtumassa kohti luonnollista johtajuutta, jossa kontribuutio ja panos toimenkuvassa kehittävät vastuuta ja inspiraatiota työntekijän henkilökohtaisella tasolla byrokraattisen vastuunjaon ja objektiivisen tulosodottelun sijaan. Organisaatiosta kehittyy vähitellen dynaamisia rinnakkaisia malleja, jossa vastuu ja mahdollisuudet jakautuvat annetun omistautumisen, tuotetun lisäarvon ja inspiroitumisen tason sijaan



luonnollisella tavalla, lähtien yksilöistä. Organisaation sisäinen läpinäkyvyys ja jaetut normit ohjaat tehokkaammin organisaation toimintaa kuin aiemmin totuttu hierarkkinen vastuumalli ja päätöksentekoprosessi.

Johtamisrakenteiden muuttuessa myös johtamistieteiden teoriat ovat muutoksessa. Postmodernit johtamisteoriat ovat viime vuosikymmenen aikana haastaneet aktiivisesti valtavirtaa ja kyseenalaistaneet perusolettamuksia kohdistamalla tutkimuksen ontologiseen sekä metodologiseen keskiöön valtavirran poissulkemia asioita ja teemoja. Uudet johtamisen muodot ovat avanneet tieteenalaa kohti suurempaa monitieteisyyttä ja tutkimusta on tuotettu yhä lähemmin esimerkiksi psykologian sekä sosiologian välimaastossa.

Eettinen, henkinen, autenttinen ja esimerkiksi esteettinen sekä kehollinen johtajuus ilmiönä keskittyvät osaltaan esimerkiksi emansipaation kautta merkityksellisyyden paljastamiseen piilotetuista rakenteista ja muuttuneista tai stabiileista organisaatio-olosuhteista. Uudet teemat heijastavat kukin osaltaan kokemusta ja todellisuutta jota eletään näkökulmien kautta kehittyvissä matriisi- ja tiimiorganisaatioissa todeksi. Kokemus, moniäänisyys ja vuorovaikutus uusien elementtien välillä ja intersubjektiivisissa käytännöissä ovat siten nousseet legitimiiksi ja validiksi osaksi tutkimusta.

Kiinnostus strategian tutkimukseen ja ymmärtämiseen johtamistieteissä voidaan ajoittaa 1980-luvulle<sup>5</sup>, jolloin tutkimus siirtyi enemmän kohti organisatorista näkökulmaa ja on hiljalleen saanut rinnalleen sekä osittain myös ottanut mukaan postmoderneja lähestymistapoja. Strategian merkityksen ymmärtäminen on valtavirrassa ollut ontologialtaan objektivisuuteen sekä realismiin tähtäävää ja siten epistemologialtaan pragmaattista.

---

<sup>5</sup> Strategian tutkimusta on ajoitettu usein myös 1960-luvun puoliväliin ja esimerkiksi William Newmanin teokseen vuodelta 1951. Hyvin laajassa merkityksessä on palattu aina Sun Tzun Sodankäynnin taitoon asti (400 ekr.)

Sanan strategian eniten lainattu merkitys lienee Wright (et al). 1992 määritelmä: *strategia on ylimmän johdon suunnitelma saavuttaa organisaation mission ja vision mukaisia tavoitteita*. Mintzberg (et al., 1998) täydentää määritelmää kuitenkin siten, että vaikka strategia muodostetaan, niin sen täytäntöönpano edellyttää myös muotoilua. Koska tulevaisuus on aina epävarma, sillä yksikään organisaatio ei voi hallita toimintaympäristöään täysin, on tässä työssä tarkoituksenmukaista huomioida termiin myös sen neljä laajempaa näkökulmaa: strategia on samanaikaisesti myös (1) suunnitelma, joka asettaa suunnan toiminnoille - ja tämän lisäksi myös (2) koordinoi resurssit halutun suunnan mukaisesti, (3) määrittää organisaation merkityksen ja luo tarkoituksen toiminnalle sekä (4) tarjoaa organisaatiolle jatkuvuuden (Mintzberg et al.1998).

### **2.3 Strategiatutkimuksen valtavirtateoriat**

Kuten kahdessa edellisessä luvussa tuotiin esiin, on johtajuuden tutkimus moniulotteinen ilmiö, joka riippuu aina tutkijan näkökulmasta sekä tutkittavasta kohteesta. Johtamistieteillä on oma teorialaditionsa, joka on olemassa lomittain siitä syntyneen strategiatutkimuksen kanssa. Johtajuusteorioiden taustailmiötä on tärkeää ymmärtää, jotta teoreettinen viitekehys voidaan asettaa eri strategiatutkimuksen linjoille sekä tulkinnoille. Strategiatutkimus voidaan siten nähdä johtajuustutkimuksesta kehittyneenä, yhteen johtajuuden ilmiöön keskittyvänä tutkimuskohteena, jonka kautta, kuten tässäkin työssä, hahmotetaan erästä keskeistä johtajuuden prosessia – strategian merkitystä organisaatiossa.

Mintzberg (et al., 1998) on hahmottanut nykyistä strategiatutkimuksen kenttää jakamalla eri valtavirrat kymmeneen kategoriaan, joilla jokaisella on oma ominaispiirteensä. Ominaispiirre kuvastaa käsitystä strategian funktiosta ja toiminnan tavasta siten, kuin se ymmärretään organisaatiossa itsessään.

Taulukko 3: Strategiatutkimuksen lähestymistavat (mukaillen Mintzberg et al., 1998)

“Koulukunta”	Kuvaus lähestymistavan epistemologiasta	Käsitystavan ontologia	Kehittyi
The Design School	Strategian muodostaminen <i>käsitteenä</i> ( <i>conception</i> )	Organisaatiolähtöinen	1960-1970
The Planning School	Strategian muodostaminen <i>formaalina</i> prosessina	Organisaatiolähtöinen	1965-1980
The Positioning School	Strategian muodostaminen <i>analyttisena</i> prosessina	Organisaatiolähtöinen	1980-1990
The Entrepreneurial School	Strategian muodostaminen <i>visionäärinä</i> prosessina	Yksilökeskeinen	1980-
The Cognitive School	Strategian muodostaminen <i>henkisenä</i> prosessina	Yksilökeskeinen	1990-
The Learning School	Strategian muodostaminen <i>uutena</i> prosessina	Toimintolähtöinen	1980-
The Power School	Strategian muodostaminen <i>neuvotteluna</i>	Toimintolähtöinen	1970-
The Cultural School	Strategian muodostaminen <i>kollektiivisena</i> prosessina	Joukkokeskeinen	1990-
The Environmental School	Strategian muodostaminen <i>reagoivana</i> prosessina	Ulkoinen	1980-1990
The Configuration School	Strategian muodostaminen <i>muutosprosessina</i>	Eri elementtejä	1980-

Mintzberg (et al., 1998) toteaa että strategian muodostaminen *käsitteenä, formaalina ja analyttisenä* prosessina ovat kuvailevia lähestymistavaltaan. Tämä johtaa lähestymistapojen suhteen siihen, että niiden fokuksessa on kysymys siitä, kuinka strategia tulisi muodostaa, sen sijaan että koulukunnat osaisivat ottaa kantaa kysymykseen, kuinka strategia tosiasiallisesti muodostuu tai mikä on strategian merkitys organisaatiolle.

Näitä kolmea seuranneet koulukunnat (1980-) ovat keskittyneet tiettyyn aspektiin strategian muodostamisessa ja ne ovat luonteeltaan pragmaattisempia siten, että fokus on esimerkiksi kysymyksessä, kuinka strategiaa luodaan käytännössä. Nämä uudemmat koulukunnat<sup>6</sup> keskittyvät siten tutkimusfokuksessaan tiettyyn aspektiin strategian muodostamisessa.

<sup>6</sup> Entrepreneurial, Cognitive, Learning, Power, Cultural ja Environmental

Tutkimus ei pääsääntöisesti pyri kuvaamaan strategiaa kokonaisprosessina, vaan tiettyä aluetta kuinka kohteena oleva painopiste tosiasiallisesti muodostuu. Entrepreneurial-koulukunta ottaa lähtökohdaksi vision muodostamisen ja jalkauttamisen organisaatiossa. Visionäärinen lähestymistapa on prosessina yksilökeskeinen ja omaa elementtejä esimerkiksi karismaattisen johtajuuden tutkimuksesta (ns. *trait theories*, ks. esim. Witzel & Warner, 2013., Bass & Bass, 2008). Mentaalinen näkökulma strategiaan kehittyi omaksi haarakseen suhteellisen nopeasti, sisällyttäen laajemmin kognitiivisen psykologian elementtejä tutkimusfokukseen.

Toimintolähtöiset koulukunnat (Taulukko 3) käsittävät tulevaisuuden olevan liian kompleksinen, jotta riittävän strategian luominen olisi mahdollista. Lähtökohtana onkin strategian jakaminen osiin, jolloin organisaatio oppii ja mukautuu prosessien kehittyessä ja voi siten luoda uusia strategian osia. Neuvottelulähtöinen lähestymistapa eroaa oppimisesta siinä, että se painottaa oppimisen sijaan vallankäyttöä ja konfliktien ratkaisua osana strategiaprosessia organisaation sisäisissä ja ulkoisissa sidosryhmissä. Neuvottelua toteutetaan toiminto kerrallaan, kuten oppivassa strategianmuodostamisen lähestymistavassa. Vastakohtana visionääriseen yksilökeskeiseen lähestymistapaan on kollektiivinen strategiaproessin koulukunta, joka näkee, että organisaation kaikki jäsenet toteuttavat strategian muodostumista kollektiivisesti yhteistyössä. Lähestymistapa on visionäärisen ontologian lisäksi vastakkainen siis myös neuvottelua korostavalle koulukunnalle. Ympäristöön perustuva lähestymistapa sen sijaan nostaa strategiatutkimuksen keskiöön muutoksen, joka tulee organisaation ulkopuolelta ja toteaa, että organisaation strategian tehtävä on reagoida ulkopuolelta tuleviin toimintaympäristön muutoksiin. Configuration lähestymistapana käsittää muiden lähestymistapojen eri elementtejä, joista organisaation vaativa strateginen muutos voidaan toteuttaa.

Strategiatutkimus julkisessa organisaatiossa on kehittynyt 1980-luvun laajalti strategiasuunnitteluun keskittyneestä lähtökohdasta kohti yhä kattavampaa, eri organisaation rajat sekä sidosryhmät ja organisaation kehitysehdotukset käsitteleviin laajempiin näkökulmiin. Strategiadokumentit voidaan ymmärtää

tutkimuksessa artefakteina, jotka käsittelevät organisaatioiden tahtotilaa ja keskeisiä kehitystoimintoja. Julkishallinnon strategiatutkimuksen viimeaikaisia painopisteitä ovat esimerkiksi tulosjohtaminen, sidosryhmäanalyysit ja informaatioteknologian käyttö toimintojen tehostamisessa (Bryson et al. 2010). Strategia ymmärretään kuitenkin kuntaorganisaatioissa tehdyn tutkimuksen mukaan usein hyvin heikosti<sup>7</sup> (Moliis, 2016) ja sen funktio käsitetään organisaatiolähtöisenä prosessina.

Käytäntöjen (*practice*) tutkimus on noussut viime vuosina lupaavaksi sosiaalitieteiden tutkimusalueeksi ja saavuttanut kiinnostusta myös strategia- ja johtamistieteissä (Schatzki et al. 2001, Reckwitz, 2002). Strategian toteuttaminen ja todellisuudeksi eläminen voidaankin nähdä käytäntönä, rutiinina joka Wittgensteinin oletuksen mukaisesti rakentaa todellisuutta. Reckwitz (2002) määrittelee käytännön olevan ”*rutiininomainen käyttäytyminen, joka koostuu useista elementeistä, fyysisistä ja henkisistä aktiviteeteistä, asioista ja niiden käytöstä sekä taustatiedon ymmärtämisestä, olemassaolevasta tietotaidosta, tunteista ja motivaatiotekijöistä*” (Bryson et al, 2010). Strategiaa voidaankin tästä näkökulmasta hahmottaa entiteettinä, joka kokoaa yhteen organisaation toimintoja ja jolla oikein toimiessaan olisi kyky luoda uusia organisaatiota muokkaavia ja konstituotuvia käytäntöjä, johon toimijat itsessään ja organisaation jäsenet sekä sidosryhmät voivat samaistua ja elää käytännön normiintumisen myötä todellisuudeksi, kunnes toimintaympäristö kehittyy ajan kuluessa kunkin toimintaa ohjaavan asian myötä uudelleen. Strategian luominen ja todellisuudeksi eläminen käytäntönä tuleekin siten nähdä muuttuvana prosessina, joka sisältää rutiininomaista käyttäytymistä, artefakteja ja inhimillisiä sekä fyysisiä elementtejä, joka koostuu periaatteista, joiden kautta niitä hahmotetaan (Bryson et al. 2009, Latour, 2005). Näkökulmassa korostuu siis käytäntöjen merkitys yksilö- ja yhteisön tasolla, sillä valintoja tekevät ryhmät tai yksilöt, joita kuitenkin ympäröivät tietynlaiset sosiaaliset rakenteet ja rajoitteet tai mahdollisuudet.

---

<sup>7</sup> Kuntalehti 9.8.2016: Tutkimukseen osallistuneista 281 kuntien johto- ja päättäjätasoisista henkilöistä vain 4 prosenttia tunsi kuntansa strategian painopisteet

Strukturaalisten rajoittavien tai toimintaa mahdollistavien tekijöiden analysointi päätöksenteossa kuntaorganisaatiossa onkin käytäntöjen ymmärtämistä ja hahmotuskykyä osana päätöksentekoa. Esimerkiksi Feldman ja Pentland (2008) hahmottavat käytäntöjä rutiineina, joilla on kaksi puolta: käytäntöjen (1) ostensiivinen puoli kuvaa sosiaalista ymmärrystä, mihin toiminta on menossa tai kuinka organisaation tai yksilön odotetaan käyttäytyvän tietyssä tilanteessa perustuen rutiineihin, sekä (2) suorittavaan ulottuvuuteen, kuinka toimija todellisuudessa toimii ja jonka kautta voidaan muokata tai kehittää toiminnan sosiaalista ymmärrystä. Ostensiivinen ja suorittava ulottuvuus muodostavat siis yhdessä sosiaalisen kokonaisuuden rutiineista, jotka muodostavat käytäntöjä. Strategiaa, johtamiskäytäntöjä tai sosiaalisia toimintoja, ymmärrystä todellisuudesta, joka näkyy artifaktien kuten strategiadokumentin muodossa, tulisikin ymmärtää sosiaalisuuteen perustuvana muuttuvana entiteettinä, joka reflektoi mukana olevien toimijoiden ja organisaation käsitystä todellisuudesta kunakin hetkenä.

Bryson (et. al 2010) ottavat nykyiseen tieteenalakeskusteluun kantaa review-artikkelissaan *The State of Public Strategic Management Research: A Selective Literature Review and Set of Future Directions* kritisoimalla tieteenalakeskustelun yksipuolisuutta, joka heidän mukaansa keskittyy useimmiten yksittäisten prosessien tai käytäntöjen kuvaamiseen, jättäen varsinaisen suorittavan ulottuvuuden tieteenalakeskustelun marginaaliin. Tässä tutkimuksessa tuon esiin strukturalistisen, toimintaa määrittävien tai mahdollistavien tekijöiden vaikutuksen sosiaalisen toimijoiden muodostamaan entiteettiin, joka muokkaa todellisuutta ja käsittäen siten käytäntöjen ja rutiinien lisäksi myös toimintojen suorittavan (*performance*) ulottuvuuden. Lähtöolettamuksena on, että strategiadokumentit kuvaavat toimijoiden todellisuutta, joka muodostuu käytännöistä ja joka ohjaa siis kaupunkien toimintaa<sup>8</sup>. Tästä lähtökohdasta muodostan teoreettisen viitekehyksen, jonka kautta toimivat voivat analysoida sekä hahmottaa omaa sosiaalista ymmärrystään todellisuudesta vieden toimenpiteet suorittavalle tasolle.

---

<sup>8</sup> Poliittisten päätösten sitoutumisen taso määrittää kuitenkin ohjaavan vaikutuksen merkityksen käytännössä, ks. kappale 6

Varsinaisesti strategiatyöhön ja strategian muodostamiseen julkisella sektorilla tieteenala on ottanut Brysonin (et. al. 2010) mukaan useasta eri näkökulmasta 1980-luvulta lähtien. Heidän mukaansa julkinen sektori on onnistunut ottamaan käytännöksi strategian muodostamisen, mutta sen ymmärtämisessä toimintaan vaikuttavana subjektiivisena tekijänä vaaditaan vielä työtä. Strategiatyö on aina subjektiivista ja perustuu toteuttajan tietoon ja ymmärrykseen ympäröivästä todellisuudesta. Tilastollinen ja tyypittelevä analyysi riittävällä tarkkuudella on yhteydessä suoraan siihen, mitä tekijöitä strategiatyössä koetaan merkittäväksi. Lisäksi sosiaaliseen hahmottamiseen liittyvä tietotaidon puute tai vailinaisin tiedoin tehtävät valinnat saattavat vaikuttaa strategiamallien ja työskentelyn organisointiin. Strategiatyön tehokas täytäntöönpano edellyttääkin syvällisempää ymmärrystä toimintaympäristöön vaikuttavista sekä rakentavista suurista ja hiljaisistakin kehityslinjoista tai kohteista, jotta tavoitteet voitaisiin saavuttaa halutulla tavalla. Strategisten ja erityisesti strukturaalisten tekijöiden merkitys siis korostuu jo hahmottaessa strategiatyön prosessia.

Tässä työssä pyrin luomaan teoreettisen mallin, jonka kautta identifioida ja tunnistaa asioita joihin kaupunki voi toimijana vaikuttaa. Valtaosa suomalaisista kunnista käyttää yhä strategiatyökaluna asioiden identifioimisessa esimerkiksi SWOT-analyysiä, vaikka tutkijat ovat luoneet uusia ja myös julkiselle sektorille kehitettyjä metodeja<sup>9</sup>. Tämä voi johtaa helposti siihen, että ulkoisia muutoksia voidaan ennakoida, mutta tehdyn strategiatyön heikkoudet paljastuvat analysoitaessa dokumentissa kuvattua aiottua suoritusta, joka usein uupuu tai kuvaa esimerkiksi organisaatiokulttuurista ulottuvuutta, joka jättää organisaatiotoiminnot marginaaliin kysyttäessä *"kuinka tänne päästään"*. Kaupunkien strategiatyössä vaikuttaa erityisesti sidosryhmäyhteistyö ja poliittinen ulottuvuus ja verrattaessa yksityiseen sektoriin, näiden vaikutukset ovat huomattavia ja rakenteellisia. Teorian tuottamien käytännön prosessien ja työkalujen yhdistäminen poliittiseen ulottuvuuteen on julkisella sektorilla usein

---

<sup>9</sup> Ks. esim. Strategic issues as tensions (Nutt & Backoff, 1993), Balanced scorecard (Niven, 2008)

myös haasteellista<sup>10</sup>. Sidosryhmäanalyysin merkitys tulisi tästä syystä ymmärtää suuremmassa merkityksessä strategiaa luotaessa ja poliittinen ulottuvuus tunnistaa laajemmin kuin esimerkiksi tämän tutkimuksen aineistosta voisi päätellä.

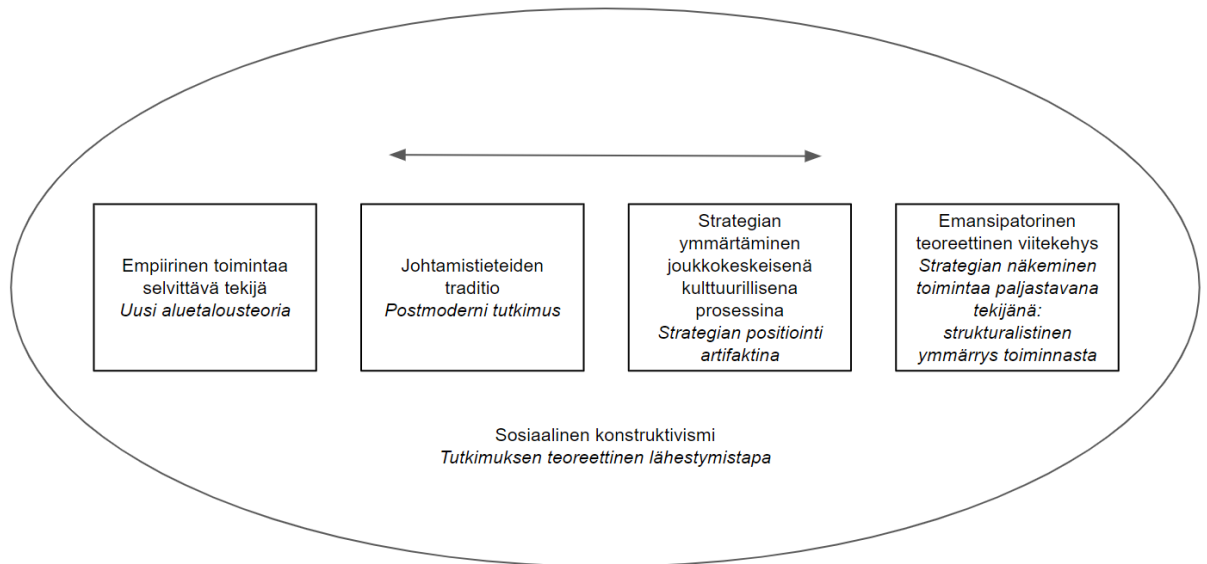
Julkisen sektorin strategiatyön haasteena teoreetikot ovat myös tunnistaneet hajanaisen, liiankin kunnianhimoisen ja ristiriitaisen tavoitteiden asettamisen (Kettle & Fesler, 2008, Bryson et. al., 1986). Ristiriidat perustuvat usein strukturaalisten tekijöiden muutokseen suhteessa kollektiivisen ajattelun muutoshaluttomuuteen, poliittisiin ambitiioihin tai esimerkiksi vaillinaiseen tietoon kaupungin ja organisaation todellisista resursseista tai ympäristöstä päätöstä tehtäessä. Sidosryhmäyhteistyö strategian muodostamisessa on kasvanut merkittävästi viime vuosikymmenten aikana käytännössä ja tieteenala on tuottanut sidosryhmäyhteistyön tutkimiseen laajaa tutkimusta, mutta Brysonin (et. al. 2010) mukaan teoreettisessa tutkimuksessa varsinaisen strategiatyön tutkimus on jäänyt yllättävänkin vähälle huomiolle muutamaa poikkaista lukuun ottamatta (ks. esim. Straus, 2002. Winer & Ray, 1994). Kuten muutosjohtamisessa<sup>11</sup>, strategiatyössä tulee ottaa huomioon myös organisatorinen osallistaminen ja oikeiden toimijoiden roolit, jotta strategiasta voidaan muodostaa riittävän motivoiva ja todellisuutta kuvaava – väärrien roolien ollessa asemoituna työhön tai painoarvon ollessa väärä, voi strategiasta muodostua organisaatiota taannuttava tekijä.

---

<sup>10</sup> Ks. esim. luku 6 arvopohjaisen päätöksenteon ristiriitaisuudesta

<sup>11</sup> Ks. esim. Kotter, J. 1995.





Kuvio 4: Tutkimuksen teoreettinen lähestymistapa

Tässä työssä esitän strategian sosiaalisena artifaktina, joka kuvaa entiteettinä organisaation todellisuutta suhteessa käytäntöihin ja strategian muodostamien toimijoiden ymmärrykseen ja tavoitteisiin todellisuudesta. Strategian ymmärtäminen artifaktina pohjautuu postmoderniin emansipatoriseen lähestymistapaan, jonka taustalla on empiirisenä selittävänä tekijänä uusi aluetalousteoria. Näin saadaan luotua työn teoreettinen lähestymistapa, joka tuo esiin tutkimuskohteen analyysissä löydetty valtarakenteet yhdistäen ne tieteenalan teoriatraditioon ja strategian ymmärtämiseen sosiaalisena konstruktiona sekä kulttuurisena joukkokeskeisenä toiminnan kuvaajana. (Kuvio 4)

## 2.4 Kuntien liikkumavara sekä kovat ja pehmeät tekijät - strukturalistinen näkökulma

Strategiatyön merkitys on yksityistä sektoria mukaillen siirtynyt asteittain myös julkishallintoon ja esimerkiksi Suomessa kuntalaki on vuodesta 2015 vaatinut kunnilta tavoitteiden asettamista kuntastrategian muodossa. Kuntalaissa strategian merkitystä on erityisesti korostettu, sillä lain vaatimien valtuustolle asetettujen tehtävien ensimmäisessä momentissa mainitaan kuntastrategia

ohjauksen työkaluna, ja vasta tämän jälkeen hallintosääntö ja talousarvio (Finlex, 2015).

Strategian tasolla kuntien toimintaa ohjaavat lakisääteiset tehtävät<sup>12</sup>, jotka jokaisen kunnan tulee toimijana järjestää. Lakisääteisiä tehtäviä on kunnilla noin 535 kappaletta<sup>13</sup>. Nämä tehtävät asettavat tietyt raamit, jotka vievät valtaosan kuntien taloudellisista resursseista, josta suurimpana ovat sosiaali- ja terveystaloudelliset sekä koulutusmenot. Vaikka sote- ja maakuntauudistus toteutettaisiin lähivuosina<sup>14</sup>, vastaavasti kuntien resursseista häviää menojen vaatima summa resurssipohjaa. Positiivisena kehityksenä voidaan pitää sitä, että kunta voi toimijana keskittyä strategiassaan enemmän kohti muita alueellista elinvoimaa tukevia toimintoja, kun osa kuntien nykyisistä toiminnoista siirtyy maakuntatasolle ja siten strategisten painopisteiden merkitys korostunee kuntahallinnon tasolla tulevaisuudessa.

Strategiassa näitä perustehtäviä voidaan sopeuttaa väestörakenteeseen, mutta liikkumavaraa strukturalistisesta näkökulmasta katsoen kunnalla ei toimijana näissä ole. Tehtävien toisessa ääripäässä ja vapaammin muokattavissa olevat toiminnot ovat luonteeltaan elinkeinopolitiikkaan, kuntabrändiin ja esimerkiksi asukkaiden hyvinvointiin kuten kulttuuri- ja vapaa-aikapalveluihin liittyviä toimintoja. Kunnalla on siis jo lakisääteisesti tiettyjä rajoitteita toimintojen mallintamiseksi strategiassa, joita voidaan luokitella koviksi ja pehmeiksi tekijöiksi.

Kuten uudessa aluetalousteoriansa postmoderni teollinen kehitys nähdään keskittävän voimana ja kuten empiirisen viitekehyksen argumenttina totesin,

<sup>12</sup> Kuntalaki määrittää kuntastrategian kuntien keskeiseksi tekijäksi toimintojen järjestämisen suhteen (4. luku, §1). Lain mukaan strategian tehtävä on mallintaa toimenpiteet " - jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista." Tämän lisäksi kuntalaki edellyttää, että kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon (1) kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen, (2) palvelujen järjestäminen ja tuottaminen, (3) kunnan tehtäviä koskeissa laeissa säädetyt palvelutavoitteet, (4) omistajapolitiikka, (5) henkilöstöpolitiikka, (6) kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet, (7) elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittäminen. Kuntastrategian tulee lain mukaan perustua arvioon nykytilanteesta sekä tulevista toimintaympäristön muutoksista. (7. luku, 37§). Kuntalaki määrittää myös, että kuntaa on johdettava valtuuston hyväksymän kuntastrategian mukaisesti. (7. luku, 38§)

<sup>13</sup> Ks. Liite 2. Kuvio: Lakisääteisten tehtävien määrän kehitys kunnissa

<sup>14</sup> Pääministeri Juha Sipilä: Sote-uudistus lykkääntyy vuodelle, 26.6.2018. Helsingin Sanomat.

väestöliike kansallisella tasolla muuttaa toimintaympäristöä, jossa kunnat toimivat. Tämä asettaa tiettyjä raameja, joiden mukaan toimintoja tulee sopeuttaa ja kehittää strategiaa luotaessa. Väestöliikkeen vaikutukset näkyvät muun muassa tiede- ja korkeakoulutuksen järjestämisessä, alueen elinkeino- ja yrityselämässä, työllisyydessä ja kulttuuritarjonnassa. Klusterialueilla sijaitsevat kunnat voivat lisätä resurssejaan pehmeisiin tekijöihin, muuttotappioalueiden joutuessa sopeuttamaan toimintoja. Haasteet ovat erityyppisiä, sillä joillakin alueilla voidaan kärsiä esimerkiksi asuntopulasta toisten kuntien asuntomarkkinoiden menettäessä arvoaan. Työikäisen väestön muuttaessa muualle alueen houkuttelevuus laskee ja yritysinvestointien määrä pienenee, sillä osaavaa työvoimaa tai yhteistyökumppaneita ei ole saatavilla kuten kasvualueilla. Työn luonteen muuttuessa uudet tehdasinvestoinnit eivät ole enää tätä päivää. Tämä johtaa kunnille toimijana vaatimukseen erikoistumisesta ja olemassa olevien vahvuuksien kehittämisestä. Yksikään kunta tai maaseutukaupunki toimijana ei voi rakentaa uusia kovia vetovoimatekijöitä ilman perusteltua lähtökohtaa ja olemassa olevaa aihiota, jota hyödyntää.



Kuvio 5: Strukturalistinen näkökulma kuntastrategian toimintaympäristön rajoituksiin

Analysoitaessa kuntien strategisia valintoja, kovat rakenteelliset tekijät voidaan luokitella *annetuiksi*, joiden kautta kunta voi vahvistaa elinvoimaansa alueellisena toimijana. Nämä tekijät voivat liittyä esimerkiksi alueen sijaintiin (kulkuyhteydet kasvukeskuksiin ja metropolialueelle, hyödynnettävät luonnonvarat), luontoon (matkailu ja virkistys, viihtyvyys) ja olemassa olevaan erikoistuneeseen elinkeinoelämään (tuotanto, jatkojalostus) sekä tätä tukevaan korkeakoulutukseen. Annetut tekijät ovat siten rakenteellisia luontaisia vahvuuksia, joita pitkäjänteisesti kehittämällä voidaan luoda erottavia, *luotuja* tekijöitä, joista tavoitteena tulisi olla muodostaa pitkässä juoksussa alueen elinvoimaa kehittäviä tietyn segmentin differentioituneita klustereita.

Klustereiden ja alueellisen differoitumisen myötä on myös hyvä todeta, että tällöin keskinäisriippuvuus alue- maa- ja kansainvälisellä tasolla kasvaa. Muuttoliikkeen myötä erot alueiden välillä polarisoituvat ja tämä voi nostaa esiin alueellisesti epäoikeudenmukaisuuden <sup>15</sup> teemaa tai kokemusta, joka voi näkyä esimerkiksi paikallisessa tai kansallisessakin mediassa kuin esimerkiksi paikallisten asukkaiden mielipiteissäkin. Esimerkiksi maaseutukaupungin taksikuski ei välttämättä huomaa muuta muutosta, kuin että yhä useampi hänen nuoruudessaan vilkkaana ollut liiketila on kaupungin keskustassa tyhjiään ja voi kokea asiasta vääryyttä ymmärtämättä asian todellista luonnetta. Instituutioilla, kuten kunnilla, onkin tärkeä epäsymmetrisyyttä poistava tai moderoiva funktio.

Tutkijana tässä työssä annetut suositukset perustan jälkistrukturalistiseen ajatteluun. Yhteiskunta- ja erityisesti politiikkatieteissä on vaikutusvaltainen suuntaus, jotka kutsutaan uusrealismiksi. Uusrealismin taustalla on usko rakenteiden olemassaoloon ja merkitykseen makrotasolla. Tätä periaatetta kutsutaan strukturalismiksi ja sen postmodernia muotoa jälkistrukturalismiksi. Jälkistrukturalistisen ajattelun mukaan teoria on käytäntöä ja siten aina

---

<sup>15</sup> Epäoikeudenmukaisuuden teema perustuu usein paikallisiin traditioihin, sukupolvikokemukseen tai esimerkiksi näihin perustuvaan muutosvastarintaan (jälkimmäisestä, ks. esim. Kotter)

ideologisesti latautunutta; tutkija hyväksyy tämän roolin ja pyrkii tarjoamaan tutkimuskohteessaan emansipatorista muutosta työnsä kautta. (Aaltola, 2010). Kuviossa 5 esitettyä näkökulmaa voidaankin siten kutsua strukturalistiseksi näkökulmaksi, sillä tavoitteena on luoda ymmärrys eri toimintojen merkityksestä strategiaa luotaessa. Strategia käsitetään tässä tutkimuksessa sosiaalisesti muodostettuna artifaktina (Kuvio 4), joka kuvaa siihen vaikuttaneita voimia muodostushetkellä. Teoreettinen taustaoletus perustuu siten strategian ymmärtämiseen joukkokeskeisenä kulttuurillisena prosessina<sup>16</sup>, jonka tausta pohjautuu postmoderneihin johtamistieteeseen ja emansipatoriseen tutkimuksen luonteeseen. Strategiaa muodostaessa tehdään aina arvovalintoja, mitä jätetään pois ja mitä otetaan strategiaan sisällöksi. Kaupunkien toimintakentässä moni asia perustuu lain vaatimuksiin, mutta tosiasiallisesti strategian merkitystä analysoitaessa kyse on sivujuonteesta, sillä lain vaatimukset ovat kaikille toimijoille yhdenvertaiset ja kuntastrategian tosiallinen merkitys on edesauttaa alueen hyvinvointia luomalla kilpailukykyä. Tämä tapahtuu erityisesti löytämällä rakenteellisia tekijöitä alueelta, joita voidaan hyödyntää ja joihin voidaan vaikuttaa lyhyellä sekä pitkällä aikajänteellä. Näin strukturalistisen strategianäkökulman kautta voidaan tuoda esiin toimintaa mahdollistavia ja toimintaa rajoittavia tekijöitä, joiden tulisi muodostaa tosiasiallinen strategian perusta kaupungille tai kunnalle toimijana.

---

<sup>16</sup> The Cultural School, ks. Taulukko 3

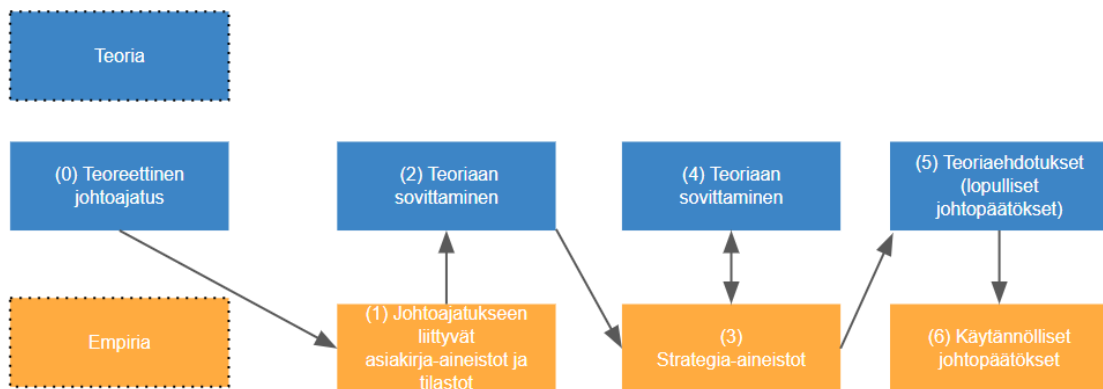
### 3. TUTKIMUKSEN TOTEUTUS JA AINEISTO

#### 3.1 Teoreettinen johtoaajatus ja tutkimuksen lähestymistapa

Tehty tutkimus rajattiin aineistoltaan kvalitatiiviseen sisältöanalyysiin valittujen kaupunkien tuottamasta strategia- ja tätä tukevasta dokumentaatiosta. Kvalitatiivisen lähestymistavan valinta perustui tutkimuskysymykseen, tutkimuskohteeseen, saatavilla olevaan ja vertailukelpoiseen aineistoon sekä tutkimuksen jälkistrukturalistiseen tavoitteeseen. Valittu analyysitapa tuki myös strategian ymmärtämistä joukkoistettuna kulttuurillisena ilmiönä ja postmoderniin tutkimusotteeseen perustuvana artifaktina. Myös aiemman tutkimuksen ja aloja yhdistävän teorian vähäisyys perusteli kvalitatiivisen tutkimusotteen valintaa. Kvalitatiivisen tutkimuksen piirteenä katsotaan olevan aineistokeruumenetelmä, tutkimuskohteen harkinnanvaraisuus tai teoreettinen otanta, aineiston laadullisinduktiivinen analyysi, hypoteesittomuus, tutkimuksen tyylilaji sekä narratiivisuus ja verbaalisuus tai visuaalisuus. Tutkimuksen lähtökohtana on teoriasidonnainen lähestyminen eli tutkimuksen aiheesta on ollut johtoaajatus, mutta tutkimusta ei ole sidottu tiettyyn muottiin, mutta jonka näkökulmasta valittua aineistoa analysoidaan. (Eskola ja Suoranta 1998, Eskola, 2001, Uusitalo 1991, Halonen, 2010). Teoriasidonnaisessa lähestymistavassa tutkijan aikaisempi kokemus ja omaksuma tieto auttaa ja ohjaa tutkimusta sen edetessä.

Lähestymistapa tukee myös jälkistrukturalistista ajattelua tutkijan poliittisesta roolista (Tuomi & Sarajärvi, 2009) ja emansipaatioon tähtäävästä vaikutuksesta. Kvalitatiivinen tutkimus perustuu useimmiten teoria (deduktiivinen) - tai aineistolähtöiseen (induktiiviseen) prosessiin. Abduktiinen lähestymistapa on näiden välimuoto (Halonen, 2010), jonka teorialähtöistä päättelyä ohjaa valittu tutkijan kokemukseen perustuva johtoaajatus (Tuomi & Sarajärvi, 2009). Abduktio-logiikan mukaan alkuperäisen hypoteesin nähdään olevan teoreettinen lähtökohta ilman testausta ja hypoteesi toimii uutta luovan teoreettisen ajattelun lähtökohtana (Väyrynen, 2010). Lähestymistapa

pohjautuu aina Aristoteleen ajatteluun ja sitä on kehittänyt eteenpäin Charles Peirce, jonka mukaan metodi tuottaa välitöntä ja intuitiivista tietoa todellisuudesta (Halonen, 2010). Halosen (2010) ja Grönforsin (1985) mukaan *johtoajatus voi olla epämääräinen intuitiivinen käsitys tai pitkälle muotoiltu hypoteesi, jonka avulla havainnot voidaan kohdistaa tiettyihin tärkeiksi oletettuihin seikkoihin. Näiden avulla uskotaan saatavan uusia näkemyksiä, ideoita ja uutta tietoa tutkittavasta ilmiöstä*. Osaltaan taustalla vaikuttaa myös Alexander Wendtin Wittgensteinin ajatteluun pohjautuva sosiaalisen konstruktivismin näkökulma siitä, että kieli itse asiassa rakentaa todellisuutta. Strategiadokumenteilla tutkimuskohteena mallinnetaan siten olemassa olevaa ympäristöä ja tulevaisuutta toimijoiden tietoisuuteen, joka tukee aineiston ymmärtämistä kulttuurillisena artifaktina.



Kuvio 6: Abduktiivinen lähestymistapa tutkimuksessa (Kovácsia & Spenceä 2005 sekä Halosta 2010 soveltaen)

Tutkimus tehtiin siten että teoreettista johtoajatusta testattiin johtoajatukseen liittyvien asiakirja-aineistojen sekä kohdekaupunkien tilastojen valossa. Tarkempi teorian soveltaminen eteni tämän jälkeen systemaattiseen tarkasteluun valittujen kaupunkien valtuustojen hyväksymien strategiadokumenttien myötä sisällönanalyysin keinoin. Tarkastelun myötä pyrittiin löytämään yhteneväisyyksiä eri kaupunkien aineistoissa, jotka joko tukevat tai eroavat sovitetusta teoreettisesta johtoajatuksesta. Sisällönanalyysin perustana ollut teemoittelu pyrki etsimään aineistosta siten samankaltaisia tutkimusongelmaan keskittyviä teemoja ja tarkempi tyypittely jäsensi aineistojoukkoa. Tutkimusasettelun luonne huomioon ottaen aineiston

perusteella nostettiin esiin teoreettisia ja käytännönläheisiä johtopäätöksiä. Tyypittelyn myötä strategia-aineistosta pyrittiin löytämään strukturalistisia lähtökohtia ja olettamuksia ja näitä peilattiin yhteiseksi haasteeksi katsotun väestömuutoksen sekä uudesta aluetalousteoriasta esiin nousevan keskittävän muutosvaikutuksen suhteen. Näin strategia-aineiston teoriaan sovittaminen muokkasi teoriaehdotuksia sekä lähtökohtia, jonka kautta saavutettiin strukturaalinen lähestymistapa. Strukturaalisesta lähestymistavasta luotiin yleistettävä malli, jonka avulla tehtyä tutkimusta sekä tuloksia voidaan hyödyntää tulevaisuudessa. Tutkimuksen tulosten sekä esitetyn teoreettisen mallin hyödyntäminen tulevaisuudessa tukee tutkimuksen emansipatorista lähestymistapaa.

### **3.2 Tutkimuksen toteutus**

Tutkimuksen keskiöön valittiin neljän kaupunkia Itä-Suomesta, joita yhdistävät vastaavat toimintaympäristön muutokset hieman eri näkökulmista. Tutkimuskohteiden valinnassa käytettiin tieto-orientoitunutta valintaa. Valitut kaupungit, Mikkeli, Savonlinna, Kuopio ja Iisalmi sijaitsevat kukin väestöliikkeen muutoksesta aiheutuvalla murrosalueella. Kuopio on muuttovirraltaan positiivinen alueellinen keskuskaupunki, Mikkelin ollessa Etelä-Savon maakunnan keskuskaupunki, joka pyrkii säilyttämään nykyisen väestötason. Savonlinna ja Iisalmi ovat kumpikin alueellisia maakunnan ”kakkoskaupunkeja”, suhteessa kahteen muuhun ja näissä kaupungeissa työ- ja opiskeluperäisen muuttoliikkeen vaikutuksen näkyvät hyvinkin suoraan. Tutkimukseen valituista kaupungeista tiedeyliopisto toimii ainoastaan Kuopiossa, vaikkakin Mikkelissä on pienehkö Aalto-yliopiston yksikkö. Tutkimuskohteeksi valittujen kaupunkien valintaa perusteli myös niiden homogeenisyys strukturaalisten haasteiden sekä elinkeinoelämän rakenteen ja sijainnin osalta, sillä lähtökohtien samankaltaisuus edesauttaa mahdollisesti todellisten erottavien strategisten tekijöiden löytämistä aineiston analyysissä. Valinnan taustalla vaikutti teoreettinen lähtökohta uuden aluetalousteorian keskittävästä vaikutuksesta. Tapaustutkimuksessa pyritään ymmärtämään



syvällisemmin tutkittavaa ilmiöitä, keskittyen itse tutkimuskohteen ymmärtämiseen, yleistämisen ollessa toissijaista. Tapaustutkimus voi kuitenkin auttaa asetetun teorian yleistämisessä (Stake, 2000). Tutkimuksen lähtökohtana oli teoreettinen johtajuus. Sisällönanalyysi on kvalitatiivisen tutkimuksen yleinen menetelmä, jota sovelletaan tässä tutkimuksessa diskurssianalyysin kautta. Diskurssianalyysi on sisällönanalyysin muoto, jonka kautta tyypittelyä hyödyntäen aineistosta voidaan etsiä samankaltaisuuksia.

Taulukko 4: Tutkimuskohteena olevien kaupunkien tilannekuva

Kaupunki	Asukasmäärä	Työllisen työvoiman työttömyysaste	Nettomuutto/tappio 2000-2015	Väestöennuste vuonna 2040
Kuopio	117.000	9,8 %	8.031 / 6,87%	126.500
Iisalmi	21.500	9,7 %	-12 / -0,05%	21.400
Mikkeli	54.000	9,4 %	-557 / -1,01%	54.000
Savonlinna	34.000	11,9 %	-4052 / -10,024%	31.300

Tutkimus perustui teoreettiseen johtajuuteen ja siitä juonnettuun tutkimuskysymykseen strukturalistisen tekijöiden ymmärtämisessä osana kaupunkistrategian sosiaalista konstruktia sekä strategiassa näkyvien valintojen rajaamista tiedostetusti tai tiedostamattomasti. Tutkimusaineisto ja strategiadokumentaatio itsessään ymmärretään kulttuurillisena artifaktina:

*Miten strukturaaliset tekijät rajoittavat tai mahdollistavat kaupunkien toimintaa ja kuinka ne näkyvät strategiassa?*

Tarkentavat tutkimuskysymykset perustuvat esitettyyn teoriapohjaan tutkimuskohteiden strategian muodostamisesta, niissä esitetyistä valinnoista sekä tutkimuskohdetta käsittelevästä ulkopuolisesta tiedosta, jossa kohteen sosiaalista suotavuutta ei ole todennäköisesti<sup>17</sup> mukana (tilastot, medianäkyvyys, matkailu):

<sup>17</sup> Analyysissä käytetyt tilastot ovat objektiivisia, mutta osassa toissijaista aineistoa, kuten alueellisten medioiden esiin nostamissa teemoissa ei voida soveltaa samaa luotettavuutta ja yleistämisen tasoa

## (1) Kuinka strategia on muodostettu?

*Tavoitteena ymmärtää strategiaprosessia ja olemassa olevan (luvussa 2.4 kuvatus) teoreettisen mallin hyödyntämistä käytännössä. Tavoitteena löytää olennaisia eroja ja yhteneväisyyksiä strategiaproseksissa tutkimuskohteiden välillä.*

## (2) Millaisia valintoja strategiassa on julkilausuttu?

*Tavoitteena ymmärtää tutkimuskohteen sosiaalista identiteettiä ja siihen perustuvaa haluttua kehitystilaa sekä toimijan kulttuurillista minäkuvaa.*

## (3) Millaisia strukturalistisia tutkimuskohteeseen vaikuttavia tekijöitä voidaan tutkimuskohteesta löytää?

*Tavoitteena löytää strukturaalisia toimintaympäristöä mahdollistavia ja rajoittavia tekijöitä perustuen teoreettiseen johtoajatukseen.*

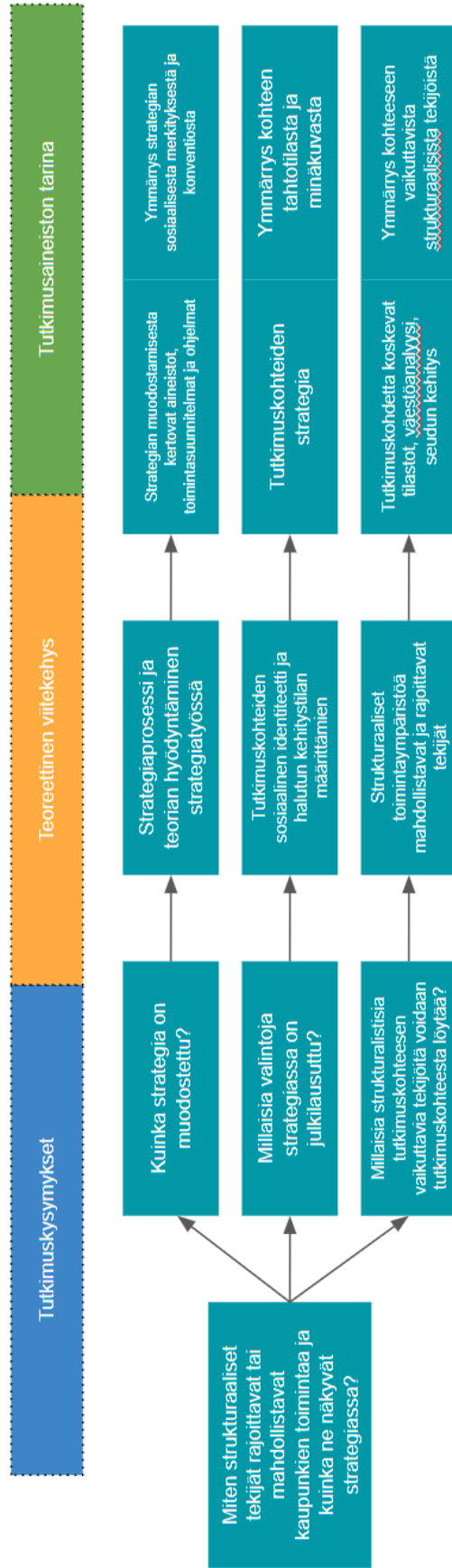
Tutkimus hyödynsi useita eri valittujen kaupunkien strategiatyöstä kertovia ja kuvaavia asiakirja-aineistoja pääaineiston keskittyessä virallisiin strategia-asiakirjoihin vuosille 2018-2021<sup>18</sup>. Analyysissä hyödynnettiin myös vuoden 2014-2017 strategioita sekä julkaistua strategiaproessin aineistoa. Varsinainen tutkimusaineisto rajattiin ja tyypiteltiin tarkentavien tutkimuskysymysten perusteella kolmeen kategoriaan johtuen tutkimuksen luonteesta ja tutkimusasetelmasta: (i) strategian muodostamisesta kertovat aineistot, toimintasuunnitelmat ja ohjelmat, (ii) varsinaiset strategiadokumentit ja (iii) tutkimuskohdetta koskevat tilastot, kuten väestöanalyysi ja seudullinen kehitys.

Nämä kolme tutkimuskysymystä edesauttoivat totuudenmukaisen kuvan saamista tutkimuskohteiden ymmärryksestä strategian merkitykseen sosiaalisena sekä kulttuurillisena konstruktiona, siihen liittyvistä konventiosta ja strategiatutkimuksen teoriatradition hyödyntämisestä osana strategian

---

<sup>18</sup> Kuopion strategia ulottui valtuustokauden ylitse ajanjaksolle 2018-2030

muodostamista. Toinen jatkokysymyksistä antoi muodostamaan ymmärryksen tutkimuskohteiden tahtotilasta ja minäkuvasta, siitä kuinka tutkimuskohde asemoi ja identifioi itsensä seutukaupunkina ja toimijana. Tilastot, kuten väestöanalyysi ja matkailuun vaikuttavat tekijät auttoivat identifioimaan, tulkitsemaan sekä ymmärtämään kohteeseen vaikuttavia struktuurallisia tekijöitä. Tutkimiskohteista pyrittiin näin saamaan totuudenmukainen tulkinta kohteesta mainitulla kolmella eri jatkokysymyksiin perustuvalla ulottuvuudella, jonka kautta voitiin tehdä yhtenäinen ja tapaustutkimuksen rajoitteet huomioon ottaen yleistettävä analyysi struktuurallisten tekijöiden toiminnan vaikutuksesta osana kaupunkien strategiakäsitystä (KUVIO 5: Tutkimusasetelma sekä teoreettisen viitekehyksen muodostaminen ja tutkimusaineiston analyysi).



Kuvio 7: Tutkimusasetelma sekä teoreettisen viitekehysten muodostaminen ja tutkimusaineiston analyysi

Usealla kaupungilla on lisäksi varsinaista kaupunkistrategiaa tukevia viestintä-, ja elinkeinopoliittisia suunnitelmia- sekä muita toimintaa linjaavia strategiadokumentteja, jotka tähtäävät strategian jalkauttamiseen. Tutkimuksessa ei otettu huomioon mahdollisesti tulevan sote- ja maakuntauudistuksen vaikutuksia, sillä ne eivät selkeästi nousseet esiin tutkimusaineistosta tehdyn analyysin myötä.


Tutkimuksen ulkopuolelle rajattiin kaupunkien poliittinen jakauma, sillä strategiatyötä tehdään pitkälti virkamiesvalmisteluna ennen varsinaista poliittista päätöksentekoa (todettakoon kuitenkin, että kaikkien kaupunkien valtuustopaikkojen enemmistöä hallitsi Keskusta-puolue<sup>19</sup>). Tutkimuksen ulkopuolelle rajattiin myös strategian jalkauttamiseen ja toteuttamiseen liittyvät operatiiviset eroavaisuudet kaupunkien välillä, jotta tutkimuskohteiden välillä voidaan löytää yleistettäviä tekijöitä.

Empiirisen tutkimusaineiston keruu perustui julkisiin kaupunkistrategian eri vaiheista kertoviin dokumentteihin ja alueellisiin sekä kaupunkikohtaisiin tilastotietoihin. Aineiston kerääminen tapahtui vuosien 2017 ja 2018 aikana. Sisältöanalyysi aloitettiin redusoidulla tutkimusaineisto, jolloin tilastot ja asiakirja-aineistot käytiin kaupunkikohtaisesti lävitse ja pelkistettiin. Aineistoa käytiin läpi erikseen kaupunkikohtaisesti sekä ns. kaupunkipareina (alueellinen keskus- ja kakkoskaupunki). Aineistosta saatiin alustava tulkinta kunkin kaupungin tilasta ja tahdosta sekä strategiatyön merkityksestä tutkimuskohteesta. Saatu kokonaisaineisto yhdistettiin temaattisesti ja luokiteltiin, jolloin sitä voitiin analysoida temaattisesti ja asiakohtaisesti sekä annetun tutkimuskysymyksen näkökulmasta abduktiivisen tutkimusprosessin mukaan. Temaattinen luokittelu muodostettiin seuraavalla tavalla:

---

<sup>19</sup> Poikkeuksena oli Mikkeli, jossa Keskustalla ja Sosiaalidemokraateilla oli molemmilla 14 paikkaa kaupunginvaltuustossa

Taulukko 5: Tutkimusaineiston temaattinen ja asiakohtainen luokittelu sekä näiden välinen resonanssi

Tutkimuksen kohteena olevien teemojen luokittelu		
Strategiaprosessi	Tutkimuskohteiden strategia	Tutkimuskohdetta koskevat tilastot
Asiakohtainen luokittelu teemoihin perustuen		
<p>Strategiatyön valmisteludokumentit, strategiatyön viestintään liittyvä dokumentaatio, sidosryhmien mukaan ottaminen, kansalaisvaikuttaminen strategiatyötä tukevat toimintasuunnitelmat ja ohjelmat, kaupunginvaltuuston kokouspöytäkirjat, teorian ja työkalujen soveltaminen strategian valmistelussa, teemojen toistuvuus edellisessä strategiassa</p>	<p>Tutkimuskohteiden strategia, sekä näiden strukturaaliset painopisteet suhteessa kahteen muuhun pääteemaan ja aineistoon</p>  <p>Tutkimuskohteen tahtotila, tavoitteet ja identiteetti</p>	<p>Demografinen muutos; Alueellinen syntyvyys ja kuolleisuus, ikärakenne Tulo- ja poismuutto (lähtö- ja poismuuttokunnat, alueen sisäinen muuttoliike), Seudun taloudellinen kehitys ja teollisuuden rakenne Työllinen työvoima Väestöennuste Rekisteröityjen yöpymisten määrä matkailussa Imagotekijät, koulutusaste ja korkeakoulutusmahdollisuudet</p>

Tutkimuskohteista nostettiin annettujen kysymysten avulla aineistosta esiin kolme pääteemaa: kuinka strategia on luotu, varsinainen strategia-aineisto ja tutkimuskohteiden tilastoihin perustuva tilannekuva. Tilannekuvien kautta pyrittiin tuomaan esiin teoreettisen johtajuuden mukaisia sekä aiemman esitetyn teorian mukaisia strukturaalisia tekijöitä. Nämä tekijät analysoitiin

sitten suhteessa kaupunkikohtaiseen aineistoon saaden kokonaisvaltainen käsitys valitun strategian kulttuurillisesta ja sosiaalisesta luonteesta.

### **3.3 Kilpailutekijöiden tarkastelu osana julkishallinnon strategiaa**

Tutkimukselle on lukuihin 2 -4 perustuen mallinnettu teoreettinen viitekehys, joka perustuu strategian ymmärtämiseen kuntajohtamisen työkaluna sekä kuntien liikkumavaraa rajoittaviin ja edesauttaviin tekijöihin strukturalistisesta eli rakenteellisesta näkökulmasta. Teoreettisessa johtoajatuksessa strukturalististen väestömuutoksen on katsottu juontuvan uuden aluetalousteorian (Krugman, 1991) mukaan keskittävästä talouskehityksestä, joka aiheuttaa muuttoliikettä sekä kansallisella että alueellisella tasolla. Strategia itsessään nähdään joukkokeskeisenä kulttuurellisena prosessina, jonka artifaktin varsinainen strategiadokumentaatio muodostaa. Tutkimuksellinen lähestymistapa ja tutkimuksen tavoitteet on kuvattu edellisessä kappaleessa. Seuraavaksi kuvaan hieman tarkemmin tutkimuksen kohteena olleita kaupunkeja/kaupunkipareja ennen siirtymistä tutkimusaineistosta erottuneiden strategiatyyppien ja strukturaalisten tekijöiden yhtenevään analyysiin sekä näistä nouseviin tapaustutkimuksen rajoitukset huomioon ottaen, yleistyksiin ja johtopäätöksiin.

#### **3.3.1 Kuopio**

117.000 asukkaan Kuopio sijaitsee Pohjois-Savossa Kallaveden rannalla ja on alueen maakunnallinen keskus. Työikäistä väestöä kaupungissa on 65,1% ja väkiluku on kasvanut tasaisesti vuodesta 1995<sup>20</sup>. Kaupungissa toimii Itä-Suomen yliopisto ja elinkeinoelämä on tutkimuksen kohteena olevista kaupungeista monipuolisin jakautuen usealle eri toimialalle.

---

<sup>20</sup> Kuopion väestökehitys on ollut positiivinen koko tilastointihistorian ajalta (ajanjaksolla 1815-2015)

Kuopio on määrittänyt visiokseen olla *hyvän elämän pääkaupunki*, joka tarjoaa terveyttä, elinvoimaa ja arjen rikkautta. Lisäksi kaupunki täsmentää visiotaan päämäärillä, jotka liittyvät positiiviseen muuttovirtaan, kansainväliseen elinkeinoelämään ja oppimis- ja innovaatioympäristön kehittämiseen sekä terveystalouteen ja ympäristöön. Kuopion strategiatyötä tehtiin noin 20 eri tilaisuudessa kaupungin sidosryhmien ja edustajien kesken. Tämän lisäksi strategiaan haettiin ideoita sekä aloitteita viidellä eri verkkokyselyllä.

Taulukko 6: Kuopion tilannekuva

Demografia	Asukasmäärä	Väestöennuste vuonna 2040	Väestöennustemuutos 2040	Nettomuutto 2000-2015	Työllisen työvoiman työttömyysaste
	117000	126500	7,51%	6, 87 %	9,8 %
Ikärakenne	Alle 15v.	15-24v.	25-34v.	35-65v.	yli 65v.
	14,98 %	13,44 %	14,54 %	36,67 %	20,38 %
Matkailu	Rekisteröityjen yöpymisten määrä		Rekisteröidyn yöpymismäärän osuus maakunnasta		
	549015		65,13%		
Struktuurallisia erityispiirteitä	Yöpymisistä noin 20 % painottuu Tahkon alueelle, joka on maakunnan vapaa-ajan matkailukeskus. Yliopisto tarjoaa lääketieteellistä koulutustaohjelmaa, joka vetää opiskelijoita valtakunnan tasolla. Kuopio on maakunnan keskuskaupunki. Lähikunnissa ei ole vastaavan väestömäärään omaavaa kaupunkia (vrt. Mikkeli / Savonlinna).				

Kuopio on listannut neljä strategista päämäärää, jotka ohjaavat strategian toteuttamista kohti esitettyä visiota. Nämä ovat kasvava-, hyvinvoiva-, resurssiviisas- ja uudistuva Kuopio. Lisäksi strategiassa tunnistettiin toimintaa läpileikkaavia teemoja: digitaalisaatio, kansainvälisyys ja kumppanuus. Huomionarvoista varsinaisessa julkilausutussa strategiassa on, että dokumentissa ei nostettu esiin ainoatakaan haastetta, vaikka niitä käytiinkin hyvin tarkasti läpi strategiaan liittyvässä valmistelumateriaalissa strategiaproessin aikana. Kaupunki haluaa panostaa erityisesti Savilahden kaupunginosan kehittämiseen, kokous- ja tapahtumamatkailuun, kulttuurin sekä terveys- ja ympäristöosaamiseen. Sisäistä liikennesuunnittelua viedään älykkäämpään suuntaan ja kaupunki haluaa hiilineutraali sekä jätteen kaupunki vuonna 2050. Kuopio haluaa myös kehittää saavutettavuuttaan. Toteuttamiseen liittyen dokumentaatioissa todetaan, että strategiaa täydennetään myöhemmin alakohtaisilla toimenpideohjelmilla.

Strukturalistisen analyysin ja tyypittelyn perusteella Kuopio ei juurikaan mene käsitteitä pidemmälle tasolle strategiassaan. Matkailu esimerkiksi Tahkon alueella painottuu paljolti talvikauteen ja kaupungin tulisikin luoda edellytyksiä



kesäsesongin edistämiseksi, sillä alueena Tahkon luonto on Kuopiolle rakenteellinen positiivinen tekijä. Vaikka kaupungin väestömuutos on positiivista, strategiassa tulisi strukturalistisen analyysin myötä huomioida valtakunnallinen väestömuutos myös hieman laajemmin perustavana tekijänä. Strategia ei ota kantaa alueellisen väestömuutokseen, vaikkakin se taustamateriaalina on ollut käsittelyn tukena. Väestömuutoksen kokeminen positiivisena alueellisena keskuksena otetaan enemmän annettuna faktana, sen sijaan että tätä voitaisiin hyödyntää enemmän strategian tuottamissa tuloksissa ja toimenpiteissä. Kuopion tulisi analyysin myötä hyödyntää laajemmin myös kaupunki- ja asukasmarkkinoinnissaan asemaansa Itä-Suomen yliopistokaupunkina. Kyseessä on suurin strukturalistinen tekijä vertailukohdan kaupungeista, joka turvaa Kuopion positiivista, joskin haasteellista kehitystä, myös tulevana vuosikymmeninä suhteessa valtakunnan tasoon.

### **3.3.2 Iisalmi**

21.500 asukkaan Iisalmi sijaitsee Ylä-Savossa noin 80 kilometrin päässä alueen keskuskaupungista Kuopiosta. Väestöstä työikäisiä on noin 60,9 % ja väestökehitys on ollut lievästi laskevaa vuodesta 1995 alkaen. Iisalmen yrittäjyyskulttuurissa on luontaista perheyrittäjyys ja sitä kautta sitoutuminen paikkakunnalle. Kaupungin tunnetuimpia yrityksiä ovat mietoja alkoholijuomia valmistava Olvi Oyj sekä kaiutINVALMISTAJA Genelec, vaikka alueen toimialat nojaavatkin maa- ja metsätalouden alkutuotantoon. Visiossaan Iisalmen tavoitteena on olla vuoteen 2030 mennessä *Suomen houkuttelevin seutukaupunki*. Toimintaa ohjaavia tekijöitä ovat avoimuus, rohkeus, tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus, yhteisöllisyys ja ympäristövastuullisuus.

Taulukko 7: Iisalmen tilannekuva

Demografia	Asukasmäärä	Väestöennuste vuonna 2040	Väestöennuste- muutos 2040	Nettomuutto 2000-2015	Työllisen työvoiman työttömyysaste
	21500	21400	-0,47%	- 0,05 %	9,7 %
Ikärakenne	Alle 15v.	15-24v.	25-34v.	35-65v.	yli 65v.
	15,58 %	10,58 %	10,84 %	38,49 %	24,51 %
Matkailu	Rekisteröityjen yöpymisten määrä		Rekisteröidyn yöpymismäärän osuus maakunnasta		
	40355		4,79%		
Struktuaalisia erityispiirteitä	Iisalmi on seutukaupunkikeskus, jonne muuttoliike keskittyy lähikunnilta. Kaupungilla on vireä perheyrittäjyyssympäristö, joka vetää työssäkäyvää väestöä. Koulutus- ja matkailutarjonnan heikkous ovat haasteena kaupungin positiiville kehitykselle.				

Strategisia tavoitteita ja näistä juonnetut strategiaohjelmat Iisalmi on määrittänyt viidellä osa-alueella; kansainvälisesti vetovoimainen Iisalmi, osaamiseen ja hyvinvointiin, toimivaan ja turvalliseen kaupunkiympäristöön, vakaaseen kuntatalouteen sekä olemaan houkutteleva ja huolehtiva työnantaja. Toiminta-ajatuksena on parantaa asukkaiden hyvinvointia ja viihtyvyyttä laadukkaalla palvelurakenteella sekä vahvistaa koko seudun kilpailukykyä ja vetovoimaa kehittämällä menestyvän elinkeinoelämän ja yrittäjyyden edellytyksiä. Iisalmi ottaa strategiassaan kantaa asukasluvun negatiiviseen muutokseen ja sen kääntämiseen vuoteen 2030 mennessä. Kaupunki huomioi myös väestörakenteesta aiheutuneiden verotulojen hiipumisen ja mainitsee strategiassaan tavoitteeksi tasapainoisen ja kestäväen kuntatalouden. Iisalmi kertoo haluavansa kääntää laskevan väestökehityksen vuoteen 2030 mennessä 1% vuotuisen kasvuun. Lisäksi kaupunki haluaa olla seudun vetovoimatekijä ja ylläpitää sekä kehittää palveluverkkoaan. Huomionarvoista strategiassa on, että Iisalmi korostaa erikseen avoimuutta ja positiivista viestintää kulttuurissaan ja haluaa toimia ”*rohkeasti, virheitä pelkäämättä*”. Iisalmen strategiassa korostuu erityisesti myös kansainvälisyys, joka merkitsee myös työvoiman saatavuuden kehittämistä yli valtakunnanrajojen. Iisalmen strategia luotiin noin 10 eri tilaisuudessa kaupunkiorganisaation sisällä, lähettäen strategiakyselyn kuntalaisille sekä sidosryhmille. Viimeistelyvaiheessa asukkaille tehtiin uusi lausuntokierros.

Strukturalistisen analyysin ja tyypittelyn myötä kaupunki on sisällyttänyt kaksi rakenteellista haastetta osaksi strategiaansa. Kaupunki toteaa suoraan olevansa seutukuntansa keskus (jonka perusteella kaupunki saa

muuttovoittoa lähikunnista) ja toiseksi toteamalla alueellisen väestörakenteen muutoksen vaikutuksen. Iisalmi tuo muussa viestintämateriaalissaan esiin vahvan perheyrittäjyyden, joka on osaltaan kaupungin elinvoimaisuuden pitävä tekijä. Perheyrittäjyys on usein paikallista ja menestyneet yritykset (kuten Olvi ja perheyhtiö Ponsse) luovat suurta positiivista rakenteellista vaikutusta pienen paikkakunnan alueella. Kaupungin tulisi strukturalistisen analyysin myötä painottaa yrittäjyyden toimintaedellytyksiä yhä vahvemmin ja tuoda esiin positiota alueellisena keskuksena. Rakenteellisena tekijänä kaupungin tulisi huomioida korkeakoulutusmahdollisuuksien kehittäminen ammattikorkoakoulupaikoissa pitkällä aikajänteellä. Väestömuutosmäärän kääntäminen positiiviseksi on rohkea julistus, mutta strukturaalisia tekijöitä<sup>21</sup>vasten tarkastellen julistuksen tausta- ja toteutustapa herättää kuitenkin kysymyksiä.

### 3.3.3 Mikkeli

Etelä-Savon alue, jota Mikkeli ja Savonlinna edustavat, tunnetaan Suomen parhaana metsänkasvun alueena. Kaupungeilla on myös yhteistä puhtaata vesistöä sekä vahva mökkikanta. Kaupunkien kehitys nojaa metsävaroihin ja niiden tehokkaampaan hyödyntämiseen, joka on luonut vahvaa metalli- ja metsäteollisuutta.

Mikkeli on Etelä-Savon maakuntakeskus ja kaupungissa on 54.000 asukasta, josta työllisen työvoiman osuus on 61,3%. Mikkelin väestönkehitys on ollut kutakuinkin olematonta vuodesta 1995 lukien eli toisin sanoen väkiluku on pysynyt pieniä notkahduksia lukuun ottamatta samana viimeisen 20 vuotta. Elinkeinoelämän päätoimialat ovat puunjalostus, konepajateollisuus ja elintarviketeollisuus. Alueen suurimpia työnantajia ovat Suur-Savon Osuuskauppa, konepajateollisuuteen keskittynyt perheyritys Casemet Oy ja UPM:n vaneritehdas.

---

<sup>21</sup> Tilastokeskuksen mukaan koko Suomen väestökehityksen määrä olisi ollut negatiivinen vuonna 2018 ilman maahanmuuttoa. Lisäksi syntyvyys on valtakunnallisella tasolla pienempää kuin kuolleisuus ja nuoret alle 24-vuotiaat muuttavat pääsääntöisesti muualle kasvukeskuksiin opintomahdollisuuksien vuoksi.

Taulukko 8: Mikkelin tilannekuva

Demografia	Asukasmäärä	Väestöennuste vuonna 2040	Väestöennuste- muutos 2040	Nettomuutto 2000-2015	Työllisen työvoiman työttömyysaste
	54000	54000	0 %	- 1,01 %	9,7 %
Ikärakenne	Alle 15v.	15-24v.	25-34v.	35-65v.	yli 65v.
	14,60 %	12,07 %	17,84 %	31,71 %	23,78 %
Matkailu	Rekisteröityjen yöpymisten määrä		Rekisteröidyn yöpymismäärän osuus maakunnasta		
	285165		41,08%		
Struktuaalisia erityispiirteitä	Etelä-Savon kunnista Mikkeli on maakunnan keskustaajunki ja kaupungilla on sijaintinsa vuoksi paremmat kulkuyhteydet sekä logistiikka pk-seutuun nähden. Väestökehitys ei kuitenkaan ole kasvava, kuten maakunnan keskustaajungeilta voisi odottaa. Väestömäärän kehitykseen vaikuttaa yliopistokoulutuksen pienimuotoisuus.				

Kaupunki on määrittänyt visiokseen *teemme yhdessä saimaan kauniin Mikkelin*. Lisäksi visiota on tarkennettu siten, että historialtaan ja kulttuuriltaan rikas Saimaan päämajakaupunki tarjoaa hyvän ja turvallisen elämän edellytykset ja että kestävästi kehittyvä Mikkeli elää luonnosta - elinvoiman lähteitä ovat metsä, ruoka, vesi, matkailu ja vapaa-aika. Mikkelin vision taustalla on myös ajatus kansainvälisestä, vetovoimaisesta ja uudistuskäkyisestä kaupungista. Mikkelin strategisena päämääränä on olla hyvän elämän, kestävä kasvun sekä korkean osaamisen ja yrittäjyyden kaupunki. Kaupungistuminen tunnistetaan strategia-asiakirjan operatiivisella tasolla ja nähdään vahvuutena.

Mikkelin strategiassa toistuu sama tunnuslause kuin Kuopiossakin, molempien kaupunkien strategioissa kerrotaan, että kaupungissa on lupa tehdä toisin. Kaupungin strategia on jalkautettu kolmeen temaattiseen toimenpideohjelmaan, jotka ovat hyvän elämän, korkean osaamisen ja kestävä kasvun Mikkeli. Erityisinä kehittämiskohteina kaupunki mainitsee jätevedenpuhdistamo EcoSairilan, digiarkisto Memory Campuksen ja Kalevankankaan alueen. Kaupungin strategian painopisteissä näkyvät myös Etelä-Savon maakuntaliiton liiton strategian painopisteet ruoka, vesi ja metsä. Strategian muodostamisessa kaupunki on järjestänyt sidosryhmille työpajoja sekä kyselyjä ja esittelytilaisuuksia kuntalaisille.

Tyypittelyn kautta tehdyn strukturalistisen analyysin myötä kaupunki ei juuri ota kantaa valtakunnalliseen väestökehitykseen muutoin kuin mainitsemalla

kaupungistumisen kehityksen, joka näkyy myös kaupungin rakenteellisena haasteena. Kaupunki saa muuttovoittoa lähikunnista ja ympäristöstä, mutta nuoret alle 24-vuotiaat muuttavat paljolti muualle opiskelemaan. Kaupunki on kuitenkin sijainniltaan paremmassa asemassa kuin esimerkiksi Iisalmi tai Savonlinna. Mikkelin tulisi korostaa strategiassaan strukturalistisena tekijänä enemmän läheisempää yhteyttä pääkaupunkiseudun kasvukeskukseen ja esimerkiksi Jyväskylään<sup>22</sup>. Kaupungin tulisi myös huomioida vahva ammattikorkeakoulukampus osana strukturalistista positiivista voimavaraa. Strategiassa todetaan painopisteeksi kansainvälisyys, mutta jätetään paljolti kertomatta, kuinka sitä voitaisiin vahvistaa enemmänkin luotuna rakenteellisena tekijänä.

### 3.3.4 Savonlinna

Savonlinna sijaitsee Etelä-Savossa noin 100 kilometrin päässä Mikkelistä. Kaupungissa asuu 34.400 asukasta ja kaupungin väestörakenteen väheneminen on ollut suurinta<sup>23</sup> vertailukaupungeista ajanjaksolla 1995-2015. Työikäisen väestön osuus on vertailun alhaisin 58,7%. Savonlinnan elinkeinoelämä nojaa mekaaniseen metsäteollisuuteen sekä teknologiateollisuuteen. Alueen suurempia työnantajia ovat UPM:n sekä Metsä Woodin vaneritehtaat, paperiteollisuuden tekniikkaa valmistava Andritz ja sähkötoimialavalmistaja perheyrittäjä Norelco Oy. Kaupungin pinta-alasta on lähes 40% Saimaan vesistöä ja alueella käy vuosittain eniten matkailijoita koko Itä-Suomen alueella<sup>24</sup>. Kuten luvussa 3.1 todettiin, Savonlinna, kuten Iisalmikin, ovat vetovoimaisia ”kakkoskaupunkeja” omalla alueellisella tasollaan suhteessa ympäröiviin kuntiin, mutta häviävät muuttoliikettä myös maakuntien keskuskaupunkeihin. Savonlinnassa on kuitenkin vahvaa metsäteollisuuden kuitututkimusta- sekä osaamista liittyen esimerkiksi puhtaan veden teknologioihin ja konsepteihin.

---

<sup>22</sup> Jyväskylä on Keski-Suomen maakuntakeskus, jossa on vahva yliopisto- ja ammattikorkeakoulu. Jyväskylästä on matkaa Mikkelin 115 kilometriä.

<sup>23</sup> Väestötappio 8,58% ajanjaksolla 1995-2015

<sup>24</sup> Savonlinnassa käy vuosittain noin 600.000 matkailijaa

Visionaan Savonlinna haluaa olla *kansainvälinen kulttuuri- ja sivistyskaupunki Saimaan sydämessä*. Kaupunki haluaa kehittää itseään turvallisena ja houkuttelevana asuinalueena sekä lisätä elinvoimaansa monialaisella yritys-, koulutus-, ja tutkimusyhteistyöllä. Savonlinna haluaa luoda edellytyksiä yritystoiminnan kehittämiseksi ja uusille innovaatioille. Lisäksi luontoa ja ympäristöä halutaan hyödyntää enemmän matkailun kehittämisessä ja kehittää kulttuuri, hyvinvointipalveluja sekä alueen tapahtumia ja asukkaiden osallisuutta. Kaupunki on määrittänyt neljä strategista päämäärää näiden tavoitteiden asioiden saavuttamiseksi; elinvoimaisuutta ja yrittäjyyttä edistävä toimintaympäristö, viihtyisä ja ekologisesti kestävä asuin ympäristö sekä toimiva yhdyskuntarakenne, kuntalaispalautetta aktiivisesti kuunteleva ja hyödyntävä organisaatio ja henkilöstön hyvinvoinnin kehittäminen. Kaupungin vahvuutena on sen tunnettu kulttuuri- ja matkailuimago koti- ja ulkomaan matkailussa.

Taulukko 9: Savonlinnan tilannekuva

Demografia	Asukasmäärä	Väestöennuste vuonna 2040	Väestöennuste- muutos 2040	Nettomuutto 2000-2015	Työllisen työvoiman työttömyysaste
	34000	31300	-8,63%	- 10,02 %	11,9 %
Ikärakenne	Alle 15v.	15-24v.	25-34v.	35-65v.	yli 65v.
	12,95 %	12,39 %	21,12 %	31,49 %	22,05 %
Matkailu	Rekisteröityjen yöpymisten määrä		Rekisteröidyn yöpymismäärän osuus maakunnasta		
	362940		52,28%		
Struktuaalisia erityispiirteitä	Kaupungilla on erityinen asema matkailu- ja kulttuurikaupunkina johtuen vesistöstä, Olavinlinnasta sekä Savonlinnan oopperajuhlita. AMK-koulutuspaikkoja on suhteellisen vähän ja sen johdosta nuoret muuttavat lähialueilta muualle Suomeen Savonlinnan sijaan. Kaupungilla on haastava logistinen sijainti pk-seutuun nähden.				

Tavoitteeksi on nostettu matkailusesongin kehittäminen ja matkailun ympärivuotistaminen. Väestömuutos on kehittänyt kaupungin ikäjakaumaa polarisoivaan suuntaan nuorten muuttaessa kasvukeskuksiin, joka on johtanut siihen, että elinkeinoelämä nojaa vahvasti teollisuuteen. Tavoitteena onkin monipuolistaa elinkeinoelämän tarjontaa, jotta työmahdollisuuksia olisi enemmän strategiakauden päättyessä. Ympäröivät haasteet näkyvät siinä, että myös strategiaan on kirjattu talouden sopeuttamista vaativat toimet ja niiden toteuttaminen ennakoidusti. Kaupungin strategia valmisteltiin temaattisesti yhteisissä työpajoissa eri sidosryhmien kanssa. Lisäksi

kuntalaisille annettiin mahdollisuus kommentoida strategialuonnosta sen kahdessa eri kehitysvaiheessa.

Strukturalistisessa tarkastelussa Savonlinnan strategiassa ei oteta suoraan kantaa väestömuutokseen, vaikka tiedot taustamateriaalissa olivatkin hyvin saatavilla ja opettajankoulutuslaitoksen lakkauttaminen tiedossa strategian laadintahetkellä. Opettajankoulutuslaitoksen lakkauttaminen aiheutti kaupungille yliopisto-opetuksen menettämisen sekä samanaikaisesti kertaluontoisen noin 1500 asukkaan väestötappion. Kaupungin strategiassa tulisi ottaa huomioon vahvemmin haasteellinen sijainti suhteessa valtakunnallisiin kasvukeskuksiin sekä maakunnalliseen seutukaupunkiin. Alueen toiseksi suurimpana kaupunkina strategiassa tulisi tiedostaa laajemmin erikoistumisen merkitys, joka pohjaisi alueen strukturalistiselle vahvuuksille (kuten vahva mekaaninen metsäteollisuus sekä matkailu). Strukturalististen tekijöiden vahvempi jalkauttaminen myös strategian tasolla edesauttaisi vahvan vision muodossa kaupungin kehitystä.

### **3.4 “Hyvä asua, elää ja yrittää”**

Aineistosta nousevat esiin toistuvat termit tai niiden metaforat kautta linjan. Jokainen tutkimuskohteena olleista kaupungeista haluaa olla visiossaan tai strategisessa linjauksessaan kansainvälinen, muuttovoittoinen, innovatiivinen ja luonnonläheinen kultturelli alue, jossa asukkaat viihtyvät. Väestömuutoksen ja talouden murroksen aiheuttama paine on johtanut siihen, että strukturaaliset tekijät ajavat julkilausuttuja strategisia valintoja hyvinkin geneeriseen suuntaan. Erilaistaminen, vaikkakin se olisi mahdollista, ei juurikaan onnistu kaupunkien kilpaillessa samoista päämääristä. Teemojen ja päämäärien sekä terminologian toistuvuus kuvastanee kaupunkien omaa sosiaalista ymmärrystä strategiatyötä kohtaan, jonka kautta on helpompi viestiä yleisiä positiivisia asioita ilman sitoumuksia sen sijaan että tähdätään enemmän konkreettisiin strategisiin painopisteisiin. Vaikuttavana tekijänä lienee myös luvussa 4.2.2. käsitelty poliittisen päätöksenteon dilemma, sillä päätöksenteko on hajautunut monille eri sidosryhmille. Toisekseen valitut tavoitteet voivat olla ristiriidassa toistensa kanssa ilman riittävää resursointia ja jäävät näin ollen

suljetuksi strategian ulkopuolelle. Neljästä tutkimuskohteesta kolme<sup>25</sup> mainitsi käyttävänsä strategian toimenpanemiseen balanced score card-metodia.

Aineistoa käsiteltiin tyypittämällä strategia-asiakirjat sekä taustamateriaali temaattisiin kokonaisuuksiin ja näistä juonnettuihin tekijöihin hyödyntämällä edellisessä esitettyjä tarkentavia tutkimuskysymyksiä (Taulukko 10). Kaupunkikohtaiset strukturaaliset erityispiireet on esitetty kunkin tutkimuskohteena olleen kaupungin tilannekuvan yhteydessä.

---

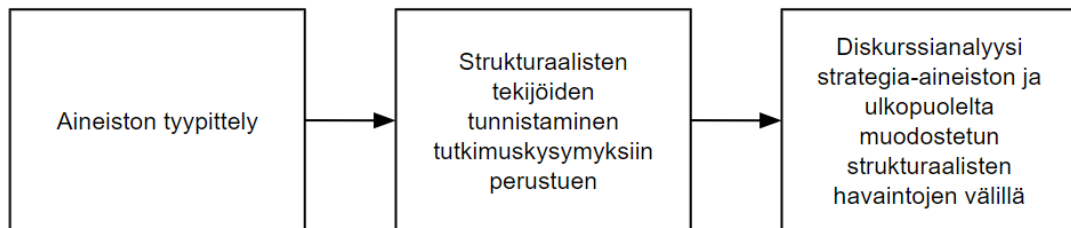
<sup>25</sup> lisälmen osalta metodista ei ollut tietoa saatavilla



Taulukko 10: Tutkimusaineiston tyypittely ja käsittely tutkimuskysymysten kautta

Miten struktuuralliset tekijät rajoittavat tai mahdollistavat kaupunkien toimintaa ja kuinka ne näkyvät strategiassa?		
(a) Kuinka strategia on muodostettu?	(b) Millaisia valintoja strategiassa on julkilausuttu?	(c) Millaisia strukturalistisia tutkimuskohteeseen vaikuttavia tekijöitä voidaan tutkimuskohteesta löytää?
Strategiaprosessiin osallistuneet toimijat	Strategiassa esiin nostetut julkilausutut ja painotetut tekijät	Strategian tyypittely struktuurallisesta näkökulmasta
Aineiston tyypittely kaupunkikohtaisesti eri (1) sidosryhmiä ja prosessiin osallistuneita etsimällä. Aineiston tyypittely strategian (2) ohjausprosessista, vaiheista ja aikataulutuksesta, (3) kuinka strategiaa seurataan ja mitataan	Aineiston tyypittely joukkoistetun kulttuurillisen identiteetin muodostamiseksi. Aineistosta haettiin kaupunkikohtaista tahtotilaa pääteemottain tyypittelemällä aineistoa (4) yleistettävien teemojen kautta sekä (5) tulevaisuushakuisten kehityslinjojen löytämiseksi	Aineisto tyypiteltiin johtoaatuksen ja siitä muodostetun teorian perusteella (6) demografinen muutos; väestöennuste, alueellinen syntyvyys ja kuolleisuus, ikärakenne tulo- ja poismuutto (lähtö- ja poismuuttokunnat, alueen sisäinen muuttoliike) (7) Seudun taloudellinen kehitys ja teollisuuden rakenne, työllinen työvoima (8) matkailun kehitys ja alueen ulkoinen maineokuva (9) väestön koulutusaste ja korkeakoulutusmahdollisuudet

Tyypittelyn kautta saatiin kattava kokonaiskuva kustakin tutkimuskohteena olleesta kaupungista vastaten siihen, *(1) kuinka strategia ymmärretään ja positioidaan kulttuurellisena artifaktina*. Lisäksi tyypittely toi esiin kunkin *(2) kaupunkikohtaisen identiteetin* ja sen, *(3) mitä kukin tutkituista kaupungeista näkee merkitykselliseksi ja itseään vaikuttavaksi tekijäksi*. Lisäksi aineiston tyypittely kykeni antamaan tutkimuskohteen *(4) ulkopuolisen tilannekuvaan kaupunkikohtaisista strukturaalisista tekijöistä, jotka olivat joko positiivisia tai negatiivisia, luotuja tai annettuja strukturaalisia tekijöitä*. Tyypittelyn ja aineiston käsittelyn myötä saatiin muodostettua *(5) käsitys siitä, kuinka kukin kaupunki vastaa strategiassaan näihin analyysissä löydettyihin strukturaalisiin tekijöihin*. Analyysin lopputuloksena muodostettiin *(6) kokonaisvaltainen käsitys strukturaalisten tekijöiden sisällyttämisestä strategiaan ja strategiaprosessiin tutkimuskaupungeissa*. Näin analysoimalla muodostettiin teoreettisen viitekehyksen ja teoreettiseen johtoajatuksen perustuva kokonaiskuva, joka vastasi strategiaprosessin sekä strukturaalisten tekijöiden lisäksi myös tutkimuskaupunkien sosiaaliseen identiteettiin ja strategian hyödyntämisestä käytännössä.



Kuvio 8: Aineiston tyypittely ja strukturaalisten tekijöiden analysointi

Tyypittelyssä toistuivat usein samankaltaiset pääteemat, huolimatta erilaisista kaupunkikohtaisista rakenteellisista haasteista. Analyysi rakenteellisten haasteiden osalta suhteessa strategiadokumentaatioon myös vahvisti tätä käsitystä. Aineiston pääteemoina nousivat yleisesti esiin yrittäjäystävällisyys, viihtyisä asuinympäristö sekä luonto ja kansainvälisyys. Analyysissä tuotiin myös esiin strukturaalisia ja valmiiksi annettuja tai luotuja strukturaalisia tekijöitä. Kaupunkien välillä positiivisia strukturaalisia tekijöitä tuotiin esiin

vaihtelevasti tai hyvinkin geneerisellä tasolla<sup>26</sup>. (Kuvio 8) Kaupunkikohtaiset strukturaaliset erityispiirteet on esitelty aiemmin kaupunkien tilannekuvien yhteydessä.

Aineiston kokonaisanalyysi paljasti, kuten kaupunkien esittelyssä oletettiin, paljolti puutteita strukturalistisen toimintaympäristön hahmottamisessa tai tiedostaessakin näitä tekijöitä, niiden jalkauttamisessa päätöksenteon kautta aina strategiseksi voimavaraksi, mikäli tarkastelun kohteena oli päätöksenteko- ja seurantaprosessi. Strategia kuvaakin paljon poliittista tendenssiä sekä ajautuu kaikissa tutkimuskaupungeissa tehtyjen semanttisten kompromissien myötä hyvin yleismaailmalliseksi, sen sijaan että kyseessä voisi olla tehokas johtamisen työkalu, kuten strategian funktio yleisesti johtamisen välineenä ymmärretään. Jaana Leinonen (2012) on kuntajohtajan asemaa käsittelevässä väitöskirjassaan kuvannut samaa haastetta hieman eri näkökulmasta, todeten että kunnanjohtajan liikkumavaraa määrittävät hallinnon ja politiikan kompleksinen vuorovaikutuksellinen suhde. Kyse on tilasta tai alueesta, jonka kautta organisaatio kykenee toimimaan uusiutuen, mutta jossa päätöksentekokulttuuri perustuu usein poliittisiin arvovalintoihin ja voi olla jopa epäsäännöllistä tai ennustamatonta. Strategia-aineiston tutkimus esittämästäni näkökulmasta tukee Leinosen havaintoja kunta- ja kaupunkiorganisaation *todellisesta* liikkuma- ja valinnanvapaudesta.

Strategian toteuttaminen tehokkaasti vaatii henkilöstöltä sitoutumista kuten yritysmaailmassa<sup>27</sup>; aineiston analyysissa nouseekin väistämättä esiin kysymys siitä, mikä on mahdollinen sitoutumisen ja omistautumisen taso, kun strukturalistisia julkilausuttuja eroja ei rakenteiden paineista johtuen eri kunnilla juuri ole. Halonen (2016) toteaa väitöskirjassaan, että elinvoiman perusta kaupungeissa on ihmisten osaaminen. Osaajien, eli riittävän heterogeenisen ja työllistetyn työvoiman kasvattaminen

---

<sup>26</sup> Esimerkiksi Savonlinnassa matkailun vahvistaminen (strategian täytäntöönpanossa Riihisaaren alueen vahvistaminen matkailualueena) ja Mikkeliissä sodan ja rauhan keskus MemoryCampuksen kehittäminen (Mikkelin matkailullinen tunnettavuus rakentuu paljolti sotahistorialle juontaen strukturaaliselle tekijälle päämaja-kaupungin maineesta 2:ssa maailmansodassa).

<sup>27</sup> ks. esim. Mintzberg et al. 1998

tutkimuskaupungeissa edellyttää kuitenkin jo valmiiksi luotuja strukturaalisia tekijöitä. Näitä tekijöitä ovat esimerkiksi riittävän laaja yliopistokoulutus, työnantaja- ja elinkeinoelämä sekä sijainti, joka on mahdollistanut ja kehittää toimivuutta alueellisena keskuksena. Analyysissä nousi esiin, että näitä kaikkia toimintoja halutaan kaupunkeihin, mutta strategian tasolla näitä ei kyetty määrittelemään juuri sen tarkemmin.

Tutkituista kaupungeista ainoastaan Kuopiolla oli tässä suhteessa merkittävää strukturaalista osajaetua, joka näkyy suuresti myös tutkimuskohteiden välisissä tunnusluvuissa. Muissa kaupungeissa väestökehitys on laskevaa tai hyvin lähellä nollarajaa. Suurin syy on syntyvyyden laskussa kuolleisuuden noustessa sekä nuorten (alle 24-vuotiaiden) poismuutossa alueelta yliopisto- ja korkeakoulutuksen vähäisyyden vuoksi. Mikäli nämä luonnolliset strukturaaliset syyt rajataan pois, on väestökehitys itse asiassa hyvinkin lähellä tasapainoa lisälässä, Mikkelissä ja Savonlinnassa. Esimerkiksi Savonlinnassa erityisesti muuttovoittoa 55-64-vuotiasta ja muuttajien tulorakenne- sekä kertymä on itse asiassa positiivisempi kuin voisi päätellä määrästä.

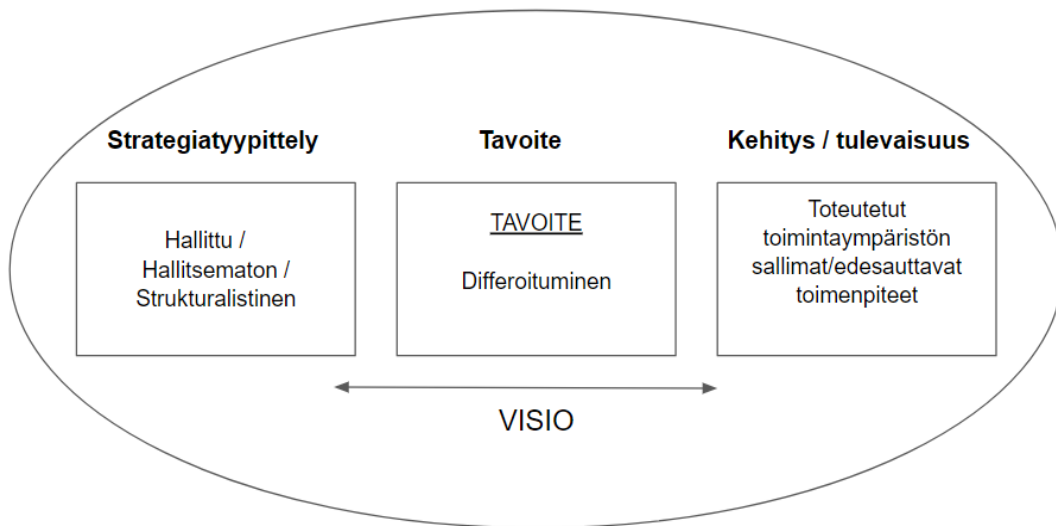
Kuntien monet tehtävät ja rooli toimijana voidaan jakaa karkeasti kolmeen osa-alueeseen. Ensinnäkin kuntien tehtävä on toteuttaa peruspalveluita alueellisesti, joiden varaan hyvinvointivaltio rakentuu. Toisekseen kuntien tulee kehittää alueen elinvoimaa ja niillä koetaan olevan vastuu alueellisen tulevaisuuden kehittämisestä. Kolmanneksi kuntien toiminta on toteuttaa subsidiariteettista tehtävää eli kansalaisia lähellä olevaa hallintoa ja vaikutusmahdollisuuksia käytännössä. Peruspalvelujen tarjoaminen luo hallinnolle legitimeettiä ja yhteisöllisyyttä, alueellisen demokratian kiinnittäessä kuntalaiset yhteisiin palveluihin, valintoihin ja tulevaisuuteen (Halonen, 2011). Strategiatyössä koettiin kaikissa kaupungeissa asukkaiden ja eri sidosryhmien osallistaminen strategiaprosessiin - kuitenkin varsinaisissa loppulauselmissa differoitumista luovat kannanotot ovat jääneet pois - korkeintaan semanttiselle tasolle. Esimerkiksi luontoa ja virkistäytymismahdollisuuksia korostettiin asukkaille ja matkailijoille jokaisessa kaupungissa. Tutkimuskaupungit, joilla oli Saimaan vesistöä, nostivat sen esiin muiden jättäessä luontoa käsittelevät osiot geneeriseksi. Differoituminen jäi

kuitenkin näissäkin tapauksessa ainoastaan vesistön nimeämisen tarkkuudelle ja maininnalle matkailuvetovoimasta. Strukturalisten näkökulmien analyysi edellyttäisi vahvempaa ja konkreettisempaa tunnistamisen vapautta strategiatyössä, jotta erottavia tekijöitä voitaisiin tuoda paremmin esiin. Jaana Leinonen (2012) kirjoittaa väitöskirjassaan, että kuntajohtamisessa on kyse ”monimutkaisesta vuorovaikutuksen todellisuudesta jossa esiintyy sekä aktiivista yhteistoiminnallisuutta, että ristiriitoja, tiedon poukkoilua ja epäsymmetriaa, konsensusta ja keskinäistä kilpailua sekä liikkumavaran testaamista.” Strategiadokumentti sinällään kuvaa tätä prosessia, joka pyrkii retorisesti eteenpäin mutta jättäen haasteet usein julkilausumatta.

Kaikki tutkimuskaupungit sijaitsevat Itä-Suomen alueella ja Venäjä edustaa niissä suurinta yksittäistä matkailijamaata katsottaessa rekisteröityjä yöpymismääriä. Tausta-aineistossa nousi kuitenkin esiin, että vaikka matkailussa ja mielikuvissa venäjänläheisyys koettiin tärkeäksi, ei se näkynyt elinkeinoelämässä valmistavan teollisuuden saralla. Venäjän koettiin haastavaksi markkina-alueeksi erityisesti vientiä harjoittavalla pk-sektorilla ja yritykset olivat itse asiassa kiinnostuneita Pohjoismaisista markkina-alueista Venäjän sijaan. Poliittisella tasolla kaupungeissa koettiin tästä huolimatta kaupunkien sijainti rajan läheisyydessä ja Venäjän markkina mahdollisuudeksi. Kaupunkien Strategiaproessit itsessään olivat lähtökohtaisesti formaaleja prosesseja, jossa luotiin todellisuutta kuvaava, kollektiivisesti sosiaalisesti hyväksytty julkilausuma. Strategiatyön kannalta kaupunkien tulisi korottaa prosesseja kohti visionääristä, kollektiivista ja henkistä lähestymistapaa, jotta differoitumista voidaan ymmärtää paremmin itse strategiaproessin aikana ja samaistua (ks. luku 4).

Tutkimusaineistossa analysoitujen kuntien lähestymistapa strategiaan on ontologialtaan hyvin organisaatiolähtöinen. Lähtökohtaisesti strategia muodostetaan *formaalina prosessina*, jossa kuvataan tehtävien toteuttaminen seuraavan neljän vuoden valtuustokauden ajaksi. Vertailtaessa eri kuntien tai kaupunkien strategiaa Suomessa lähtökohta näkyy siinä, että strategiat ovat pääasiallisesti sisällöltään ja elementeiltään hyvinkin samankaltaisia. Myös kuntalaki määrittää tietyt toiminnot, jotka kunnan on organisaationa

mallinnettava strategiassaan. Kuitenkin, kunnilla on myös eroja elinvoiman kehittämisen heikkouksien ja vahvuuksien tekijöiden kentällä. Nämä eroavaisuudet antavat tiettyynajaan saakka liikkumavapautta, joka näkyy kuntastrategioiden eri alueellisissa painopisteissä. Nämä tekijät ovat niitä erottavia ja merkitystä luovia rakenteellisia raja-aitoja, joiden kautta eri kunnat voivat niin halutessaan erottua ja luoda omaa kilpailukykyään. Väitänkin, että strategian merkitystä ei tulisi kunnissa jättää ainoastaan formaaliksi prosessiksi, vaan kuntastrategian tosiasiallinen merkitys voidaan viedä käytäntöön hyvällä strategian toteuttamisella yhdistelemällä formaalin rakenteen päälle riittävän tehokkaasti eri koulukuntien, kuten *visionäärisen, kollektiivisen ja henkisen*, tarjoamia työkaluja osana strategian muodostamista sekä ymmärtämällä kulttuurillisesti luodun strategiaproessin kokonaisvaltaisuus päätöksenteossa ja rajauksessa.



Kuvio 9: Strukturalistisen tekijöiden sisällyttäminen strategiaproessiin

Strukturaalisten tekijöiden ymmärtäminen ja analysointi osana strategiatyötä auttaa hahmottamaan rakenteita, jotka vaikuttavat kunnan päätöksentekoon ja sosiaaliseen konstruktion, kuinka strategia itse asiassa käsitetään (Kuvio 9). Timo Halonen (ks. myös Waeraas & Maor 2015) on väitöskirjassaan tutkinut maineen merkitystä kaupungin kehitykselle päätyen siihen, että *”hyvä maine luo liikkumatilaa, jonka ansiosta kaupungilla on aikaa toteuttaa strategiset toimenpiteensä.”* (s.197). Väitän tässä työssä, että kuntien maineeseen rakentuva kilpailukyky (vrt. maine) perustuu kuitenkin strukturalistisiin

lähtökohtiin, jotka määrittävät mitä kunta tai kaupunki voi ja kykenee tehdä tietyissä rajoissa. Maine ja siitä syntyvä kilpailukyky jäävät siten pinnalliseksi toiminnaksi, todellisten strategisten valintojen tuottamaksi marginaaliin sidotuksi ja siellä tuotetuksi toissijaiseksi liikkumavaraksi.

Tutkittavilla kaupungeilla on erilaisia lähtökohtia niin matkailun, luonnon, talouselämän erilaistumisen ja sijainnin suhteen. Mahdollisuudet näiden annettujen tekijöiden (ks. 3.2) realisoimiseksi strategiatyössä eivät ole kuitenkaan juurikaan toteutuneet, sillä analyysi osoittaa kuntien näkevän ja haluavan olla tulevaisuudessa jopa geneerisiä. Kunnat eivät ole siten strategiatyössään hyödyntäneet riittävästi strukturalistisia toimintaympäristöä määrittäviä, mutta ei-rajoittavia tekijöitä. Tehokkaampi ja julkilausuttu, sitouttava alueellinen ja geneerisyyttä hillitsevä erikoistuminen olisi tulevaisuudessa suotavaa, kuten kaupungistumisen kehitys esimerkiksi Ruotsissa on osoittanut (ks. 3.1). Strategiatyössä olisi suotavaa siirtää tarkastelun keskiöön enemmän annettuja strukturaalisia tekijöitä, joiden kautta erottua hilliten siten lakisääteisten strukturaalisten tehtävien painoarvoa, sillä strategiatyössä elinvoiman kasvattamiseksi näiden avulla on vaikeaa erottua. On myös huomattavaa, että kaikkien tutkimuskaupunkien strategiaprosessi eteni hyvin samankaltaisesti. Julkisen sektorin strategiatutkimus kykenee nykyään tarjoamaan myös laajempia ja parempia metodeja itse strategiatyön ohjaamiseksi; olisikin suotavaa että kaupungit pohtisivat vaihtoehtoisia osallistumisen tapoja strategian suunnittelussa ja hahmottamisessa.

Lisäksi poliittisen päätöksenteon sitoutumiseen on nostettava painoarvoa strategiatyössä suhteessa arvoperustaiseen päätöksentekoon. Esimerkiksi Savonlinnan kaupungin aineistossa nousi esiin tapaus, jossa kaupunginvaltuusto oli sitoutunut päättäessään strategiadokumentin hyväksymisestä syyskuussa 2017 *"päättämään kaupungintalouden sopeuttamistoimista ennakoivasti siten, että taseeseen ei synny alijäämiä, kaupungin velka ei kasva yli valtakunnan keskiarvon ja verotusta voidaan keventää."* Savonlinnan väestömäärä on laskeva ja aluekohtaiset muuttotilastot osoittavat, että nykyistä palveluverkkoa joudutaan erityisesti kouluverkon osalta sopeuttamaan. Keväällä 2018 kaupunginvaltuusto

kuitenkin päätti, että kouluja ei lakkauteta ja nykyinen palvelutaso säilytetään kaupungin taajama-alueilla. Osittain tämän seurauksena kaupunki joutuu nostamaan veroprosenttiaan vuodesta 2019 alkaen. Lisäksi kaupunginvaltuusto joutuu päivittämään strategiadokumenttia siten, että kyseinen toimintaa ohjaava päätös poistetaan tai muutetaan dokumentista. Esimerkki antaa osaltaan kuvaa poliittiseen päätöksentekoon vaikuttavien arvoperustaisten tekijöiden ristiriidasta suhteessa strukturalistisiin kaupungin päätöksenteon toimintaympäristöä muokkaaviin tekijöihin, joka voi johtaa poliittiseen group thinking-ajatteluun. Vastaavat esimerkiksi kuvaavat sitä, kuinka strategia on sosiaalisena käytäntönä ymmärretty ja miten sitä kohtaan on todellisuudessa sitouduttu suhteessa poliittisiin arvopohjaisiin rutiineihin ja käytäntöihin. Toisin sanoen esimerkki kuvastaa siis ristiriitaa eri entiteettien välillä ja tulevaisuudessa olisikin suositeltavaa tutkia sitoutumisen tasoon vaikuttavia tekijöitä ristiriidassa olevien sosiaalisten valintojen sekä toimintatapojen välillä päätöksentekotilanteessa.



## 4. JOHTOPÄÄTÖKSET, SUOSITUKSET STRATEGIATYÖHÖN JA POHDINTA

Analyysin johtopäätös on se, että tarkastellut kunnat ovat pitkälti nojautuneet strategiatyössään hyvinkin yleiseen tasoon ja ovat ulkoisessa diskurssissaan yllättävänkin samankaltaisia. Tämä johtaa siihen, että samankaltaisuus saattaa rajoittaa strategiatyötä ja tekee tarkastelun kohteena olleista strategioista yllättävänkin geneerisiä, joka näkyy alueellisessä kehityksessä ja kilpailukyvyssä. Strategioissa itsessään ei oteta kantaa esimerkiksi empiirisessä viitekehityksessä esitettyihin vaikutuksiin, vaikka tutkittujen aineistojen taustamateriaaleissa saatetaankin sivuta väestömuutosta ja digitaalisuutta. Strategia käsitetään kaupungeissa usein instrumentaalisen formaalin prosessin, vaikka strategia- ja johtamistieteiden kehitys modernin teorian ja kulttuurisen ymmärtämisen tieteenalojen välinen resonanssi indikoisi muuta. Strategiaprosessin lähtökohtaan tulisi jo suunnitteluvaiheessa ja suunnitteluvaiheen implementaatioissa, kiinnittää enemmän huomiota johtamiseen ja strategian ymmärtämiseen liittyvää kulturellista ulottuvuutta edistävän sitoutumisen painottamiseksi. Strategiaprosessi perustuu toimijan identiteettiin ja käsitykseen toiminnan luonteesta.

Kaupunkiparien rakenteellista roolia suhteessa toisiinsa ei juuri tunnustettu, muutoin kuin korostamalla alueellista yhteistyötä. Toimintojen keskittäminen on kuitenkin arkipäivää kuten uuden aluetalousteorian tendenssi osoittaa. Julkilausuttuja eroavaisuuksia on vähän tai ne ovat samankaltaisia eri kaupunkipareilla. Itse strategiaprosessi koetaan yhä kaupunki-instituution formaalina toimenpiteenä ja geneerisestä lopputuloksesta johtuen, strategiayön tulos on vaikeasti samaistuttava. Aineiston käsittelyssä korostui erityisesti eri kaupunkien samankaltaisuus strategiatasolla, vaikka kaikilla tutkimuskohteina olleina kaupungeilla nousi esiin struktuurallisia erottavia positiivisia tekijöitä. Positiivisten tekijöiden pienempi rooli strategiadokumentaatioissa tekee kaupungeista vaikeasti samaistuttavia ja saattaa etäännyttää asukkaita.

Strategiatyön todellinen merkitys riippuu toteuttajan tietotaidosta ja käyttäytymismalleista, ymmärryksestä siitä, kuinka strategiatyötä tulisi tehdä. Ymmärrys vaikuttaa suoraan siihen, millaisia mittareita tai toimenpiteitä voidaan strategiaan sisällyttää. Väitän myös, että ymmärrys sosiaalisista tekijöistä luo pohjan, jonka kautta käytäntöjä luodaan ja niiden merkitys vaikuttaa strategiaprosessiin. Toisekseen julkiset organisaatiot saattavat tiedon-, tai kokemuksen puutteen vuoksi valita käyttöön strategiamalleja, jotka eivät täysin sovellu valittuun kontekstiin. Strategiatyön tehokkaampi täytäntöönpano edellyttäisikin syvällisempää ymmärrystä tieteenalasta, jotta implementointi onnistuisi halutulla tavalla. Kaupungit organisaationa tarvitsevat myös syvällisempää tietotaitoa, mitkä asiat ovat strategisesti merkittäviä ja kuinka niitä voidaan tosiasiallisesti tunnistaa. Strukturaalisten tekijöiden analyysi- ja arvottamismalli on yksi mahdollinen vaihtoehto.

Epäoikeudenmukaisuuden kokemus tai leimautuminen ”kehityksestä” tippuneeksi kaupungiksi on vääränlainen tulkinta kehityksestä, sillä väestön kokema mentaalisestikin vaikuttava muutos johtuu strukturaalisista rakenteellisista ilmiöistä, kuten globaalista taloudesta, kaupan alan murroksesta ja esimerkiksi vain kunnan sijainnista suhteessa isompaan toimijaan. Tällä voi olla kuitenkin suurtakin merkitystä paikalliseen identiteettiin ja poliittisiin päätöksiin ja ilmiöiden väärinymmärtäminen voi juontaa helposti ryhmäajatteluun (group thinking), joka vääristää asukkaiden tai päättäjien todellisuuskuvaa, jarruttaen tai kieltäen siten tarvetta muutokseen ja aiheuttaen todellisuudessa mahdollista vahinkoa hyvää tarkoittavilla toimilla tai päätöksillä. Olisikin suositeltavaa tutkia tulevaisuudessa strukturalistisesta kehityksestä johtuvan epäoikeudenmukaisuuden kokemusta suhteessa poliittisiin päätöksiin kuntatasolla; missä määrin ja kuinka ne määrittävät julkisen vallan käyttöä sekä päätöksentekokapasiteettia.

Verkostomainen aluetalouskehitys näyttää luonnolliselta kehityssuunnalta, kun muuttoliikkeen vaikutuksia verrataan pidemmälle kehittyneisiin alueisiin muualla Euroopassa. Krugmanin (1991) mukaan aluekehitys modernilla talousrakenteella väistämättä keskittävää. Kuntien tulisi valita ja tuoda strategiatyössään esiin annettuja ja rakenteista kumpuavia haluttua

kehityslinjaa edesauttavia vahvuuksia (ks. kuvio 5), kun ne vielä kehityksen tässä vaiheessa voivat katalysoida myös muita uusia vielä avaamattomia kehitysprosesseja. Vaihtoehtona on alueellinen taantuminen alkutuotantoon väestön vähetessä, kuten Ruotsin esimerkki osoittaa. Haasteista kärsivien kaupunkien tulisi pyrkiä luomaan yhdessä maakuntatasolla toisiaan tukevia klustereita, joiden perustana ovat alueelliset strukturaaliset positiiviset tekijät.

Väestömuutoksen kehitys ei rajoitu ainoastaan vain kaupungistumiseen Suomessa, kuten asia mediassa usein esitetään. Muutos tapahtuu samanaikaisesti de facto useammalla eri tasolla (kansallinen, maakunnan keskuskaupungit, aluekaupungit, yksittäiset kunnat) ja suurimmat muuttotappiot osuvat pienille kunnille. Muutos johtaa luontaiseen palvelujen keskittämiseen ja huoltosuhteeltaan liian raskaaksi käyvän palveluverkon karsimiseen. Esimerkiksi palveluverkon karsinta vaatii kuitenkin aina kuntatason poliittisia päätöksiä ja poliittista päätöksentekokykyä; epämieluisat päätökset ja haluttomuus niiden tekemiseen voi juontaa juurensa epäoikeudenmukaisuuden kokemukseen ja group thinkingiin, joka rajoittaa ja hillitsee negatiivisesta strukturaalisista muutoksista kärsivien kuntien toimintakykyä. Mikäli strukturaalisia negatiivisia tekijöitä suljetaan ulos strategiasta, on vaarana heittäytyä kriisikunnan vaikealle reitille.

Strukturaalisten tekijöiden ymmärtäminen osana strategian muodostamista, kaupunkien identiteettiä ja sosiaalista minäkuvaa sekä positiota voi pitkässä juoksussa ratkaista väestörakenteesta negatiivisesti kärsivien kaupunkien haasteita. Tutkimus ei osoittanut, että tätä voimavaraa osattaisiin analysoida ja hyödyntää vielä sillä tasolla, kuin se todellisuudessa voisi kehittää tutkimuskohteena olevien kaupunkien kilpailukykyä. Onkin tärkeää että ”kuntajohtajan tilaan” saadaan riittävästi liikkumavapautta, jotta aineiston käsittelyssä esiin noussutta potentiaalia voitaisiin hyödyntää tulevaisuudessa pitkäjänteisesti. Aineiston johtopäätökset ja esitetyt tulokset tukevat siten annettua teoreettista johtoajatusta ja asetelmaa.

Työn teoreettisessa viitekehyksessä on tuotu esiin jatkumo, kuinka tieteenalan teoriatraditio on kehittynyt 1900-luvun alun johtamistieteistä postmoderniin

jälkistrukturalliseen lähestymistapaan, joka pyrkii emansipaatioon. Samanaikaisesti työssä on esitetty strategiatutkimuksen valtavirtateoriat, sillä strategiatutkimus on yksi johtamistieteiden sisäisistä tieteenaloista. Näin työssä on saavutettu kokonaisvaltainen käsitys tieteenalan teorian kehityksestä, jota on sovellettu käytäntöön tutkijan näkökulmasta. Postmodernin johtamistieteen tutkimuksena työssä on esitetty jälkistrukturallinen lähestymistapa, joka pyrkii emansipaatioon paljastamalla strategiatyöhön vaikuttavia tekijöitä.

Samanaikaisesti strategiatutkimus on ymmärretty työssä esitetyssä teoriassa joukkokeskeisenä kulttuurillisena artifaktina, joka ontologialtaan nähdään sosiaalisen konstruktivismin kautta. Empiirisen analyysin myötä työssä on tuotu esiin uuden aluetalousteorian keskittävä vaikutus, joka muokkaa tutkimuskohdetta vaikuttaen kuntien ja kaupunkien strategian sisältöön. Teoria-analyysissä on myös luotu teoreettinen malli, jonka kautta lukija tai julkiseen strategiatyöhön osallistuva henkilö voi hahmottaa eri tekijöitä arvottavan analyysin avulla strategiatyöhön de facto vaikuttavia merkittäviä tekijöitä. Tavoitteena on ollut paljastaa rakenteita, jotka vaikuttavat strategiatyöhön ja sen implemtointiin käytännössä.

Analyysissä olen tuonut esiin sen, että strukturaaliset tekijät muokkaavat valittujen kaupunkien kehitystä ja niiden ymmärrystä tulisi kehittää strategiaa ylläpitävällä tasolla. Teoreettinen johtoajatus indikoi tutkimusasettelun alussa, että aineistosta löytyy todennäköisesti samankaltaisuuksia. Asettelussa ei kuitenkaan otettu huomioon mahdollisuutta, että todellisia erottavia tekijöitä ei itse asiassa juurikaan ole tutkimuskohteeksi valittujen kaupunkien välillä. Aineiston tausta-analyysissä ei myöskään ennakoitu epäonnistumisen kollektiivista kokemusta, joka vaikuttanee alueellisen identiteettiin ja minäkuvaan haasteiden edessä. Rakenteelliset tekijät de facto määrittävät kuntien strategiaa ja toimintaa, estäen todellista julkilausuttua tavoitteiden asetantaa. Toimintaympäristön kehitys vaatii kuitenkin differoitumista ja suurempaa vahvuuksien käyttöönottoa. Asetelmasta syntyy näin ollen ristiriita, sillä todellisia vahvuuksia ei osata välttämättä haluta tuoda esiin riittävän hyvin, mitä strategia ja sen operatiivinen täytäntöönpano edellyttäisi. Kaupungeilla on

tässä kehitettävää tulevaisuudessa ja strategiatyön ymmärtämistä tulisikin organisaatioissa kehittää siten enemmän visionääristä, kollektiivista ja henkistä lähestymistapaa korostavaan suuntaan, jotta differroitumista voidaan ymmärtää paremmin itse strategiaprosessin aikana ja siten valjastaa positiivisia strukturaalisia tekijöitä alueen hyödyksi ja vastata negatiivisten strukturaalisten tekijöiden haasteisiin tehokkaammin.

Julkisen strategian ymmärtäminen kokonaisuutena tulee nähdä sosiaalisena ulottuvuutena, joka muodostuu toimijoiden käytännöistä (practice) sekä rutiineista, joka näkyy fyysisesti dokumentteina, mutta myös yksilöiden ja muodostetun organisaation henkisellä tasolla sekä sitoutumisena. Tässä työssä on esitetty teoreettinen viitekehys, jota soveltamalla voidaan paljastaa strategiatyön arvottamiseen ja todellisuudeksi elämiseen sekä toteuttamiseen liittyviä tiedonintressiin vaikuttavia tekijöitä ja tapaa arvottaa niitä tarkemman todellisuuskuvan hahmottamiseksi, tavoitteena auttaa kaupunkoja navigoimaan sen edessä, mikä on tähdellistä. Tulevissa tutkimuksissa aihetta tulisikin käsitellä laajemminkin osana organisaation oppimista, tiedolla johtamista ja tätä kautta strategiatiedon kehittymistä sekä sen jalkauttamista.

\*\*\*\*\*

Niccolo Machiavelli peri roomalaisesta valtioviisaudesta *virtù*-käsitteen, joka korostaa tiedon praktista ja sovellettavaa luonnetta (englanniksi käytetään usein termiä *prudence*). Tämä tutkimus osoittaa, että käsite on osaltaan ajankohtainen Suomen kuntien murroksessa ja niiden toimissa kohti talouskehityksestä juontuvan väestöliikkeen edesajamaa muutosta ja sen uudenlaisia vaatimuksia strategiatyössä. *Virtù*-käsitteen mukaan *toimijan kyvyt ja hänen omaamansa tiedot ovat merkityksellisiä ainoastaan, jos ne auttavat toimijaa innovoimaan alati muuttuvissa tilanteissa*. (Aaltola, 2010., Gilbert, 1951.). Kuntien toimijana onkin ennen kaikkea kyettävä valintoihin ja erilaistumiseen strukturalististen ja hyödynnettävien tekijöiden kautta menestyäkseen megatrendien ja aluekehityksen pelissä.

## Lähdeluettelo

### Kirjallisuus

- Aaltola, Mika. Mitä Maailmanpolitiikka on. Näkökulmia kansainväliseen politiikan tutkimukseen. 3. painos. Tampereen yliopisto, 2010.
- Avolio, B. J. & Walumbwa, F. O., & Weber, T. J. 2009. Leadership: Current theories, Research and Future Directions. *Annual Review of Psychology*. 60: 421-449.
- Bass, B & Bass, R. 2008. *The Bass Handbook of Leadership: Theory, Research and Managerial Applications*. Free Press. US.
- Boyne, G. A. 2006. Strategies for Public Services Turnaround: Lessons From the Private Sector. *Administration and Society*. 38(3): 365-88.
- Bryson, J., Beffy, F. & Yang, K. The State of Public Strategic Management Research: A Selective Literature Review and Set of Future Conditions. *The American Review of Public Administration* 40(5) 495-521. 2010.
- Bryson, J. M., Crosby, B., & Bryson J. K. 2009. Understanding strategic planning and the formulation and implementation of strategic plans as a way of knowing: The contributions of actor-network theory. *International Public Management Journal* (12). 172-207.
- Bryson, J. M., Freeman, R.E. & Roering, W. D. 1986. Applying private sector strategic planning to the public sector. *Journal of American Planning Association* (53): 9-22.
- Burrell, G. & Morgan, G. (1979). *Sociological Paradigms and Organisational Analysis*. Heinemann. 8-32
- Eskola, J. & Suoranta, J. 2000. *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Vastapaino. Tampere.
- Eskola, J. & Suoranta, J. *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Vastapaino. Tampere.
- Feldman, M.S. & Pentland, B.T. 2008. Routine dynamics. *Teoksessa The Sage handbook of new approaches in management and organization*: 302-315. London. Sage.
- Ferlie, Ewan & Ongaro, Edoardo. 2015. *Strategic Management in Public Service Organizations. Concepts, Schools and Contemporary Issues*. Routledge.
- Galtung, Johan. 1985. Twenty-Five Years of Peace Research: Ten Challenges and Some Responses. *Journal of Peace Research* 22(2), 141-158.
- Grönfors, M. 1982. *Kvalitatiiviset kenttätutkimusmenetelmät*. WSOY. Tampere.
- Gilbert, Felix. 1951. On Machiavelli's Idea of Virtù. *Renaissance News*: 4: 53-55. The University of Chicago Press.
- Government. Cambridge, Ma. Harvard University Press.
- Hansen, K. G., Rasmussen, R. O. & Roto, J. 2011. *Demography in the Nordic countries – A synthesis report* (Nordregio Working Paper 2011:9). Stockholm: Nordregio.
- Halonen, Timo. *Maineella menestykseen - mainetyö kaupunkiseudun kehittämisen välineenä*. 2016. Lapin yliopisto.

- Hamel, Gary. 2007. *The Future of Management*. Harvard Business School Press. US.
- Hamel, Gary. (2009). Moon Shots for Management. *Harvard Business Review*. February 2009. 91-98.
- Hamel, Gary. (2009). Management Innovation. *Harvard Business Review*. May. 2009. 72-84.
- Hussein, S. (2007). Challenges to Global Security: Geopolitics and Power in an Age of Transition 14-48.
- Kettle, D. F. & Fesler, J. W. 2008. *The politics of administrative process*. Washington. CQ Press.
- Kotter, John. *Our Iceberg Is Melting: Changing and Succeeding Under Any Conditions*. 2014. Macmillan.
- Kovács, G & Spence, K. 2005. Abductive Reasoning in Logistics Research. *International Journal of Physical Distribution, Logistics & Management*. 35 (2), 132-144.
- Krugman, Paul. 1991. Increasing Returns and Economic Geography. *Journal of Political Economy*. 99: 483-499.
- Latour, Bruno. 2005. *Reassembling the social*. New York. Oxford University Press.
- Lefebvre, H. (1991). *The Production of Space*. Blackwell Publishing 2007. 68-120.
- Leinonen, J. (2012). "Monelta suunnalta on suitsia suussa, mutta niiden kanssa on elettävä". Johtamisen liikkumavara kunnanjohtajan silmin. Lapin yliopisto. Suomen kuntaliitto. Helsinki.
- Lämsä, A-M. & Hautala, T. (2009). *Organisaatiokäyttötymisen perusteet*. Edita. 23-43.
- Nieminen, Jouko. 2018. Alueelliset kehitysnäkymät syksyllä 2018. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 31/2018. Valtioneuvosto. Helsinki.
- Maxim, Paul. S. 1999. *Quantitative Research Methods in the Social Sciences*. New York. Oxford University Press.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B. & Lampel, J. *Strategy Safari: a Guided Tour Through the Wilds of Strategic Management*. 1998. Free Press.
- Moliis, Pekka. Kuntalehti. 9.8.2016. Kuntien strategiaosaaminen on lapsenkengissä.
- Moore, M. 1995. *Creating Public Value: Strategic Management in* Newman, William. *Administrative Action. The Techniques of Organization and Management*. 1951. Englewoord Cliffs. US.
- Niven, Paul. 2008. *Balanced scorecard step-by-step for goverment and nonprofit agencies*. New York. Wiley.
- Nutt, Paul & Backoff, Robert W. 1993. Strategic Issues as Tensions. *Journal of Management Inquiry*. 1993: 2.
- Nieminen, Jouko. 2018. Alueelliset kehitysnäkymät syksyllä 2018. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 31/2018. Valtioneuvosto. Helsinki.
- Parry, K. W. & Meindl, J. R. 2002. *Groundin Leadership Theory and Research: Issues, Perspectives and Methods*. Information Age Publishing. US.
- Petja, Pelli. 2018. Helsingin Sanomat. Ruotsin maaseutu voi paremmin kuin Suomen maaseutu, mutta miksi? Matkustimme Ruotsin keskipisteeseen ja selvitimme, mitä länsinaapurissa tehdään oikein. Artikkel. 22.6.2018
- Rainisto, Seppo. 2004. Kunnasta brändi? Kunnallisanalan kehittämissäätiö. *Polemia* 54. Helsinki.



- Smirchih, L. & Morgan, G. (1982). Leadership: The Management of Meaning. *The Journal of Applied Behavioral Science* 1982 3: 257-273.
- Sun Tzu. *The Art of War*. 2012. Translated by Trapp, James. Chartwell Books. US.
- Strauss, David. 2002. *How to Make Collaborations Work*. San Francisco. Berret-Koehler.
- Stake, Robert. 2000. Case studies. Teoksessa Denzin, N & Lincoln, Y. 2000. *Handbook of Qualitative Research*. Sage Publications. Toinen painos. Thousand Oaks. 134-164.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2009. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. 5. painos. Gummerus. Jyväskylä.
- Uusitalo, Hannu. 1991. *Tiede, tutkimus ja tutkielma: Johdatus tutkielman maailmaan*. WSOY. Juva.
- Väyrynen, Tarja. *Rauhan- ja konfliktitutkimus. Näkökulmia kansainväliseen politiikan tutkimukseen*. 3. painos. Tampereen yliopisto. 2010.
- Wright, P., Pringle, C. & Kroll, M. *Strategic Management Text and Cases*. 1992. Needham Heights. US.
- Waeraas & Maor, 2015. *Organizational Reputation in the Public Sector*. Routledge.
- Winer, Mi. & Ray, K. 1994. *Collaboration handbook: Creating, sustaining, and enjoying the journey*. Wilder Foundation.
- Witzel, M. & Warner, M. 2013. *The Oxford Handbook of Management Theorists*. Oxford University Press.
- Yukl, G. (2010). *Leadership in Organizations*. Prentice-Hall. 20-81

## Muut lähteet

- Aro, Timo. Kaupunkisuunnitteluseminaari, 12.10.2016, Oulu.
- Aro, Timo. Muuttoliike kaupungistumisen muutosajurina. Konsulttitoimisto MDI. Seminaari. 17.5.2017.
- Aro, Timo & Mäkelä, Iida. Savonlinnan muuttoliikkeen määrä ja muuttajien rakenne 2010-luvulla Seminaari. 17.9.2018.
- Elinkeinopoliittinen mittaristo, valtakunnallinen raportti. 2018. Suomen yrittäjät. Finlex, 410/2015: 2. osa. 4. luku. §2-4., 7. luku. §37-38. Viitattu 10.5.2018. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150410>
- Kuntavaalit 2017 tulospalvelu. Yle. Viitattu 26.6.2018. <https://vaalit.yle.fi/tulospalvelu/kv2017/>
- Kuopion matkailun kehitys 2017. 2017. Kuopion kaupunki. Kuopion kaupunki, talous- ja omistajaohjaus, tietopalvelu. Kuopio.
- Matkailun tunnuslukuja Etelä-Savossa 2017. Etelä-Savon maakuntaliitto. 2017. Viitattu 29.6.2018. <https://www.esavo.fi/resources/public//Maakuntaliitto/Tilastot/Kuukausittainen%20matkailutilasto%20Etelä-Savo%20joulukuu%202017.pdf>.
- Pohjois-Savon tila 2017. Pohjois-Savon liitto. 2018. Viitattu 10.6.2018. [https://www.pohjoissavo.fi/media/liitetiedostot/julkaisut/tilannekatsaus\\_2017.pdf](https://www.pohjoissavo.fi/media/liitetiedostot/julkaisut/tilannekatsaus_2017.pdf)
- Savonlinnan kaupunginhallitus. Pöytäkirja. 29.10.2018. Pykälä 363.
- Savonlinnan kaupunginvaltuusto. Pöytäkirja. 03.09.2018. Pykälä 60.
- Savonlinnan kaupunginvaltuusto. Pöytäkirja. 18.09.2017. Pykälä 94.

Suomen virallinen tilasto (SVT). Kuntien avainluvut. Tietokanta. 2018. Viitattu 20.5.2018.

<https://www.stat.fi/tup/alue/kuntienavainluvut.html#?year=2017&active1=SSS>  
Suomen virallinen tilasto (SVT): Työ- ja elinkeinoministeriö, Työnvälitystilasto. 2018:05, Etelä-Savon Työllisyyskatsaus. Toukokuu 2018. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus.

Viitattu 10.6.2018. <https://www.ely-keskus.fi/documents/10191/29913195/Ty%C3%B6llisyyskatsaus+Toukokuu2018.pdf/5a0f5c6b-59ff-4b34-8a78-c079dd5d1dcc>

Suomen virallinen tilasto (SVT): Työ- ja elinkeinoministeriö, Työnvälitystilasto. 2018:05, Pohjois-Savon Työllisyyskatsaus. Toukokuu 2018. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Viitattu 10.6.2018.

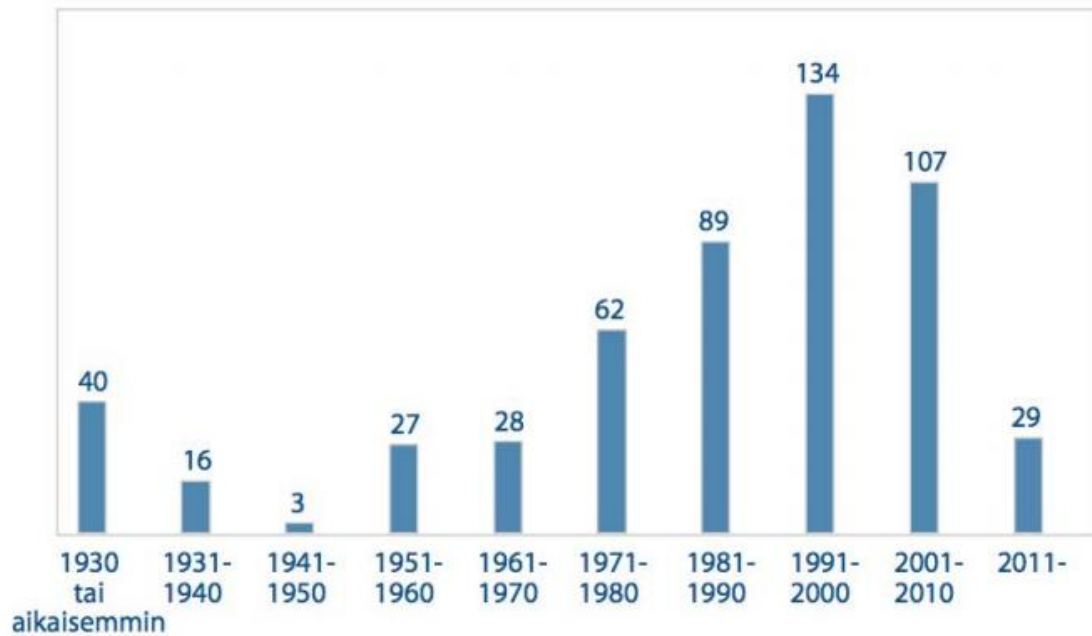
<http://www.ely-keskus.fi/documents/10191/29282107/Etel%C3%A4-Savon+ty%C3%B6llisyyskatsaus+toukokuu+2018/b38ecb55-4678-4fe8-9e0a-44329ab5b956>

Vaattovaara, Mari. 2018. Kunnallisjohdon seminaari, Tampere. 23.5.2018.

Väestöennuste maakunnittain sekä Pohjois-Savossa kunnittain v. 2020-2040. Pohjois-Savon liitto. Viitattu 10.6.2018.

[http://ennakointi.pohjois-savo.fi/media/eportaali\\_liitteet/vaestoennuste\\_2020\\_2040\\_koonti-1.pptx](http://ennakointi.pohjois-savo.fi/media/eportaali_liitteet/vaestoennuste_2020_2040_koonti-1.pptx)

## Liite

**Milloin vuonna 2012 voimassaolevat kuntien lakisääteiset tehtävät on ensimmäistä kertaa osoitettu kunnille**

Kuvio 10: Lakisääteisten tehtävien määrän kehitys kunnissa (Vaattovaara, 2018)